

DRAFT

DENGAN PSO MENJEMBATANI KESENJANGAN INFRASTRUKTUR

ROBILASIAKSIKAWANMENJEMBATANIKESKUNJANGANINFRASTRUKTUR



Masukan dan Tanggapan
mohon disampaikan kepada :

Tim Penyusun
'Dengan PSO Menjembatani Kesenjangan Infrastruktur'
Asisten Deputi 5/V
Gedung PAJK Lantai 7
Jl. Lapangan Banteng Timur No. 2 - 4
Jakarta - 10710
Telp. : 021 - 3456 714
Fax : 021 - 3456 817
E-mail : rudydharmanto@ekon.go.id
frista@ekon.go.id

**KAJIAN AWAL
EVALUASI KEBIJAKAN PELAYANAN UMUM (PSO)
BUMN INFRASTRUKTUR
2007**



Kata Pengantar

Kesenjangan infrastruktur pasca krisis dirasakan semakin mengkhawatirkan. Bukan hanya dari sisi kapasitas dan jangkauan, tetapi juga dari sisi keamanan serta kualitas pelayanan. Keterbatasan pendanaan, kesulitan dalam penentuan prioritas pembangunan, serta belum pulihnya iklim investasi telah membuat banyak layanan infrastruktur menjadi seadanya. Karena itu Kewajiban Pelayanan Umum (PSO) bagi penyediaan infrastruktur, terutama di daerah terpencil, di daerah yang tidak *quick yielding*, serta di daerah dimana operator masih merugi, menjadi semakin penting untuk diperhatikan oleh pembuat kebijakan. Terbitnya buku “Dengan PSO Menjembatani Kesenjangan Infrastruktur” diharapkan mampu menyajikan permasalahan pelaksanaan PSO di beberapa jenis infrastruktur dasar seperti ketenagalistrikan, angkutan kapal laut, angkutan kereta api dan jasa pos dan giro.

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas selesainya buku ini. Tim Penyusun juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas partisipasi semua pihak, terutama kepada: Asdep Urusan Kewajiban Pelayanan Umum dan Sesmeneg BUMN, Kementerian BUMN beserta staf; Deputi Bidang Sarana dan Prasarana Bappenas beserta staf; Karo Perencanaan, Direktur Lalu Lintas Angkutan Laut, Direktur Lalu Lintas Angkutan Kereta Api, Departemen Perhubungan beserta staf; Karo Perencanaan, Direktur Pembinaan Usaha Ketenagalistrikan, dan Direktur Pengolahan dan Niaga Migas, Departemen Energi Sumber Daya Mineral beserta staf; Karo Perencanaan, Direktur Pos, Direktur Telekomunikasi, Kepala BTIP, Departemen Kominfo beserta staf; Kapus Pengelolaan Resiko Fiskal, Direktur PNBPN dan BLU, Direktur Anggaran II, Direktur Pelaksana Anggaran, Direktur Pengelolaan Kas Negara, Departemen Keuangan beserta staf; serta kepada para Direktur Keuangan dari PT. PLN, PT. Posindo, PT. Pelni, dan PT Kereta Api beserta staf.

Tidak lupa pula Tim Penyusun mengucapkan terima kasih atas dukungan dan arahnya kepada Deputi Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah, semua Asdep V, Kantor Menko Perekonomian beserta staf; Mr. David Hawes dari TAMF (Ausaid); serta kepada Saudara Djamiatul Choirijah, Rudy Dharmanto, dan Frista Vetrina yang dengan tekun telah membantu proses terbitnya buku ini.

Besar harapan kami, kiranya keberadaan buku ini bisa memberikan inspirasi untuk penyusunan kerangka kebijakan yang lebih konkret guna pelaksanaan PSO yang lebih baik di kemudian hari.

Jakarta, Juni 2007
Ketua Tim Penyusun,

Eddy Satriya



Sambutan **Deputi Bidang Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah** **Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian**

Salah satu tujuan akhir dari pembangunan ekonomi suatu negara adalah kesejahteraan rakyat. Perwujudan dari tujuan ini merupakan tuntutan mendasar yang selalu disuarakan rakyat di dalam berbagai masa pemerintahan. Kesejahteraan rakyat hanya akan tercapai bila stabilitas atas berbagai kebutuhan hidup rakyat dapat terjaga serta kemampuan rakyat dalam memenuhi kebutuhan tersebut dapat meningkat dari waktu ke waktu.

Percepatan pembangunan infrastruktur yang merupakan tekad pemerintah adalah salah satu langkah dalam merealisasikan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan. Kesenjangan infrastruktur perlu segera dijumpai mengingat ketersediaan infrastruktur menentukan tingkat daya saing, disamping menjadi barometer keberhasilan dalam melayani kebutuhan masyarakat.

Buku “Dengan PSO Menjembatani Kesenjangan Infrastruktur” merupakan wujud kepedulian pemerintah dalam mengevaluasi kebijakan eksisting dan menyiapkan langkah-langkah penyusunan kebijakan pelayanan umum atau *Public Service Obligation* (PSO) di bidang infrastruktur.

Di dalam buku ini diuraikan bagaimana kewajiban PSO diterapkan pada sektor infrastruktur, mengidentifikasi isu-isu yang muncul dalam penerapannya, menyusun tindakan-tindakan perbaikan yang mungkin dilakukan, serta langkah-langkah yang disarankan. Penyusunan buku ini dirasa penting bagi perbaikan konsep PSO. Dengan disusunnya buku ini diharapkan agar pemerintah, BUMN infrastruktur, maupun seluruh pihak yang terkait baik langsung maupun tidak langsung dapat menyempurnakan berbagai peraturan dan kebijakan yang terkait dalam pelaksanaan PSO di masa datang.

Jakarta, Juni 2007

Bambang Susantono

Daftar Isi

	Halaman
Kata Pengantar	ii
Sambutan Deputi	iii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel , Daftar Boks	v
BAB 1 PENDAHULUAN	1
BAB 2 BUMN-BUMN INFRASTRUKTUR INDONESIA	3
BAB 3 KEBIJAKAN PSO	7
3.1 Kerangka Hukum PSO	7
3.2 Perhitungan PSO	9
3.3 Prosedur PSO	11
3.4 Permasalahan Pelaksanaan PSO	12
BAB 4 BEBERAPA ISU KUNCI DAN PENDEKATAN YANG DIUSULKAN	17
4.1 Sepuluh Prinsip Alokasi PSO	17
4.2 Panduan PSO yang Belum Baku	18
4.3 PSO dan Kegiatan Usaha yang Terpuruk	19
4.4 Peranan Kompensasi PSO, Subsidi Silang, dan PMP	20
4.5 Peran Pemerintah Daerah	21
4.6 Penghitungan Biaya Subsidi	21
4.7 Pembayaran Margin, Prosedur Penganggaran dan Pembayaran ..	23
4.8 Pembukuan dan Pelaporan	25
4.9 Isu-isu Lain	26
BAB 5 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	28
5.1 Kesimpulan	28
5.1 Rekomendasi	29
Lampiran A Kerangka Hukum untuk PSO	L -1-
Lampiran B Kewajiban Pelayanan Publik (PSO) PLN	L -3-
Lampiran C Kewajiban Pelayanan Publik (PSO) KAI	L -10-
Lampiran D Kewajiban Pelayanan Publik (PSO) PELNI	L -16-
Lampiran E Kewajiban Pelayanan Publik (PSO) POSINDO	L -22-

Daftar Tabel dan Boks

	Halaman
Tabel 1. BUMN-BUMN Infrastruktur Utama	4
Boks 3.1. Alur Pikir	9
Tabel 2. Alokasi Dana Kompensasi PSO Infrastruktur untuk Tahun 2006 dan 2007 (Rp triliun)	9
Tabel 3. Permasalahan Utama Pelaksanaan PSO Infrastruktur	13
Boks L.A-1 Formulasi Perhitungan PSO dan Subsidi	L – 2 –
Boks L.B-1 Pendapatan dan Biaya Penyediaan PLN Tahun 2006	L – 4 –
Boks L.B-2 Mekanisme Pembayaran Subsidi	L – 6 –
Boks L.B-3 BPP per Golongan Tarif vs Pendapatan Rata-rata 2005	L – 7 –
Tabel L.B-1 PSO PLN	L – 7 –
Boks L.C-1 Landasan Hukum PSO Kereta Api	L – 10 –
Boks L.C-2 Definisi PSO Kereta Api	L – 11 –
Boks L.C-3 Landasan Operasional PSO Kereta Api	L – 12 –
Tabel L.C-1 Pembayaran PSO, IMO dan TAC untuk Tahun 2000 – 2004	L – 13 –
Boks L.C-4 Formulasi PSO Kereta Api	L – 14 –
Boks L.D-1 Pengertian / Tujuan PSO PELNI	L – 16 –
Boks L.D-2 Dasar Hukum Penugasan PSO PELNI	L – 17 –
Tabel L.D-1 Usulan, Anggaran dan Realisasi Pembayaran PSO kepada PELNI .	L – 17 –
Boks L.D-3 Perhitungan PSO (Memacu Formulasi Kementerian BUMN)	L – 18 –
Tabel L.D-2 Rute Kapal Penumpang PELNI Tahun 2006	L – 20 –
Boks L.E-1 Dasar Hukum Pelaksanaan PSO POS	L – 22 –
Boks L.E-2 Konsep Perhitungan Kebutuhan PSO	L – 23 –
Boks L.E-3 Formulasi Perhitungan PSO POS	L – 23 –
Tabel L.E-1 Pembayaran PSO kepada POSINDO Tahun 2003 – 2007	L – 24 –

BAB 1

PENDAHULUAN

Public Service Obligation (PSO) dan subsidi memiliki arti penting dalam perekonomian nasional. Dalam Tahun Anggaran 2006, sekitar Rp 100,0 triliun atau sekitar 20% dari APBN digunakan untuk membiayai kegiatan PSO dan penyaluran subsidi. Pelaksanaan kedua instrumen ini menjadi strategis karena dapat digunakan sebagai alat pemerataan pendapatan, disamping sebagai alat untuk memacu pertumbuhan ekonomi, khususnya pertumbuhan dunia usaha, yang pada gilirannya juga berarti menciptakan stabilitas ekonomi dan sosial.

Beberapa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sejak lama telah melaksanakan PSO dan atau telah menerima subsidi dalam memenuhi pelayanan dasar. Namun demikian, sistem dan prosedur pengelolaan PSO dan Subsidi masih belum memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi dari PSO dan subsidi tentunya baru akan dapat diwujudkan apabila lembaga pelaksana atau operator berada dalam keadaan sehat. Untuk memelihara keseimbangan kedua kepentingan ini, yaitu tercapainya sasaran PSO dan subsidi di satu pihak dan kesinambungan usaha BUMN di lain pihak, maka UU Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN telah menegaskan bahwa “Pemerintah dapat memberi penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN”.

Penugasan khusus adalah penugasan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan saja. Misalnya PT. PELNI ditugaskan juga untuk melayari Pulau Miangas di daerah perbatasan dengan Filipina, yang secara ekonomis tidak menguntungkan bagi PT. PELNI, tetapi secara politis dan geografis sangat berguna bagi bangsa dan negara. PT. Posindo dahulu ditugaskan untuk membuka kantor atau loket pelayanan di wilayah terpencil seperti di daerah transmigrasi yang baru dibuka guna melayani keperluan komunikasi dan logistik masyarakat. Jadi tidak semua kegiatan BUMN tersebut merupakan penugasan Pemerintah. Sedangkan kalimat “dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN” berarti penugasan tersebut harus memperhatikan tujuan BUMN yang ditugaskan oleh pemerintah untuk menciptakan laba dan selanjutnya menyetor pajak dan dividen ke negara.

Hal ini dipertegas lagi dalam penjelasan Pasal 66 UU Nomor 19 tahun 2003 yang menyatakan bahwa apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak *feasible*, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.

Laporan ini menguraikan bagaimana kewajiban PSO diterapkan pada sektor infrastruktur, mengidentifikasi isu-isu yang muncul dalam penerapannya, dan menyusun tindakan-tindakan perbaikan yang mungkin dilakukan, serta langkah-langkah yang disarankan. Laporan ini disusun oleh Kantor Menko Perekonomian bekerjasama dengan Bappenas, Departemen Keuangan dan Meneg BUMN, serta melibatkan

Departemen Teknis terkait seperti Departemen Perhubungan, Departemen ESDM, Departemen Kominfo, dan BUMN terkait yaitu PT. PLN, PT. KAI, PT. PELNI dan PT. POSINDO.¹ Laporan ini mendapat dukungan ‘advisory’ dari AusAID melalui *Technical Assistance Management Facility for Economic Governance (TAMF)*.

Bagian kedua laporan menguraikan perubahan peranan BUMN-BUMN infrastruktur dan pendekatan-pendekatan yang sebelumnya dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan kinerja BUMN dalam memberikan pelayanan pada tarif sub-komersil.

Bagian ketiga menggambarkan kebijakan baru kompensasi dana PSO yang ditetapkan dengan UU BUMN, dan menunjukkan bagaimana kebijakan tersebut diterapkan pada BUMN-BUMN infrastruktur.

Hal ini selanjutnya akan menjadi dasar bagi bagian keempat laporan ini yang mengidentifikasi serangkaian isu-isu kunci yang perlu diperhatikan, serta mekanisme PSO yang akan dikembangkan lebih luas untuk BUMN-BUMN infrastruktur lainnya.

Selanjutnya, bagian akhir laporan ini merekomendasikan tindak lanjut yang sebaiknya dipersiapkan dan dilakukan oleh pemerintah.

Lampiran A memuat rangkuman kerangka hukum bagi kompensasi PSO, sedangkan Lampiran B sampai dengan Lampiran E menyajikan informasi tambahan mengenai pelaksanaan kompensasi dana PSO bagi PT. PLN, PT. KAI, PT. PELNI, dan PT. POSINDO.

¹ Laporan ini dipersiapkan dalam konteks Peraturan Presiden No. 42 tahun 2005, yang mewajibkan KKPPi untuk memformulasikan kebijakan mengenai pelaksanaan kebijakan PSO dalam mendukung percepatan penyediaan infrastruktur, serta dalam konteks Paket kebijakan Infrastruktur Pemerintah tahun 2006 (2006 IPP), yang mewajibkan KKPPi untuk menyiapkan sebuah dokumen kebijakan menyangkut PSO pada sektor infrastruktur. Di Indonesia, istilah PSO sering digunakan untuk menggambarkan pelayanan bersubsidi apa saja yang dimandatkan oleh pemerintah, baik pelayan itu diberikan langsung oleh lembaga pemerintah, oleh BUMN dan BUMD, atau oleh kontraktor swasta. Laporan ini hanya mencakup layanan PSO yang ditugaskan kepada BUMN, yang sejauh ini merupakan bagian mayoritas dari total subsidi pelayanan infrastruktur yang dibiayai dari Anggaran Negara.

BAB 2

BUMN-BUMN INFRASTRUKTUR INDONESIA

BUMN menjalankan tugas pokoknya dalam melayani kebutuhan masyarakat umum, yaitu memenuhi kebutuhan barang dan jasa. Tugas yang sama juga dilaksanakan oleh BUMN yang membidangi infrastruktur seperti Perusahaan Listrik Negara (PT. PLN), Perusahaan Kereta Api Indonesia (PT. KAI), Angkasa Pura (PT. AP), Pelabuhan Indonesia (PT. Pelindo), Perusahaan Gas Negara (PT. PGN), Perusahaan Pelayaran Nasional Indonesia (PT. PELNI), Perusahaan Pos Indonesia (PT. POSINDO), dan Perusahaan Umum Perumahan Nasional (Perum PERUMNAS), yang diharuskan oleh pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik dengan tarif yang biasanya tidak mencukupi biaya yang dikeluarkan.



Dok.: Asdep V melaksanakan penugasan dari pemerintah kepada BUMN telah memasuki era baru, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 19/2003 tentang BUMN yang antara lain menyatakan bahwa BUMN harus diberikan kompensasi biaya penuh (*full costs*) atas pelaksanaan misi non-komersil pemerintah atau PSO dan pembayarannya dilakukan secara langsung dari APBN. Hal ini merupakan sebuah kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi, efisiensi, dan menghindari penyimpangan yang berhubungan dengan mekanisme bagi pembiayaan kewajiban-kewajiban pelayanan umum.

Pada masa setelah kemerdekaan Republik Indonesia, BUMN-BUMN secara progresif memperoleh hak monopoli atau peran yang dominan pada sektor-sektor infrastruktur utama seperti telekomunikasi, kelistrikan, jalan tol, kereta api, pelabuhan dan perkapalan, serta bandara dan penerbangan sipil. Hampir semua sektor tersebut memiliki kemampuan operasi dan keuangan yang terbatas, dan banyak pula yang dikelola sebagai tanggung jawab tambahan pada departemen terkait.

Pada pertengahan tahun 80-an terbukti bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia dan kualitas pelayanan kebutuhan dasar masyarakat menurun sebagai akibat buruknya infrastruktur, terutama oleh menurunnya kinerja BUMN-BUMN infrastruktur penting. Hal ini mendorong pemerintah untuk mencari terobosan berupa *unbundling*, korporatisasi, dan privatisasi BUMN dalam cakupan program deregulasi ekonomi yang lebih luas guna meningkatkan kualitas, kapasitas dan efisiensi penyediaan layanan.²

² Sampai sekarang ini, Indonesia memiliki 3 bentuk BUMN, yaitu: Perjan (Perusahaan Jawatan), Perum (Perusahaan Umum), dan Persero (Perusahaan Terbatas Milik Negara). Perusahaan-perusahaan jawatan dibentuk sebagai bagian dari departemen sektor terkait, menikmati sedikit kemandirian manajerial, dan tidak diharuskan untuk menutupi biaya atau

Inisiatif-inisiatif tersebut masih terus berlangsung, dan peran serta operasional BUMN sementara ini juga dipengaruhi oleh otonomi daerah terutama keinginan yang kuat dari pemerintah-pemerintah daerah untuk memegang kendali yang lebih besar atas penyediaan layanan masyarakat di daerah mereka masing-masing. Di lain pihak, beberapa BUMN penting masih terus menikmati peran monopoli atau fungsi khusus dibawah undang-undang sektor yang ada sekarang, seperti pada PT. PLN, PT. KAI, PT. PELINDO I - IV, dan PT. Angkasa Pura I - II. Ringkasan dari tiap sektor serta status masing-masing BUMN dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1.
BUMN-BUMN Infrastruktur Utama

Sektor	Subsektor	Perusahaan	Status	Monopoli
<i>Energi</i>	Listrik	PLN	Persero	Ya
	Transmisi & distribusi gas	PGN	Persero Tbk	Tidak
<i>Transportasi</i>	Perkeretaapian	KAI	Persero	Ya
	Kapal Feri & terminal	ASDP	Persero	Sebagian
	Bis Perkotaan-Jakarta	PPD	Perum	Tidak
	Bis Perkotaan dan Bis Antar Kota	DAMRI	Perum	Tidak
	Pelabuhan Laut (kargo umum)	PELINDO I-IV	Persero	Ya
	Angkutan penumpang kapal laut antar pulau	PELNI	Persero	Tidak
	Bandara	Angkasa Pura I & II	Persero	Ya
<i>Pekerjaan Umum</i>	Penerbangan	Garuda, Merpati	Persero	Tidak
	Jalan Tol	Jasa Marga	Persero	Tidak
<i>Pos & Telekomunikasi</i>	Sumber Daya Air	Jasa Tirta I & II	Perum	Tidak
	Telekomunikasi dalam dan luar negeri	TELKOM	Persero Tbk	Tidak
	Layanan pos	POSINDO	Persero	Ya *)

*) Namun dalam prakteknya, monopoli Pos sudah tidak berjalan sesuai UU Pos No. 6/1984

Pada beberapa sektor, undang-undang dan peraturan yang ada memberikan kekuasaan kepada pemerintah dan mewajibkannya untuk menetapkan tarif yang memadai bagi pelayanan kebutuhan dasar masyarakat, yang sering dikelompokkan menjadi pelayanan komersil dan non-komersil. UU ketenagalistrikan yang ada bahkan lebih jauh memberikan kekuasaan kepada pemerintah untuk menetapkan tarif dasar listrik (TDL)

mendapatkan keuntungan. Dengan adanya Undang-Undang tentang BUMN No.19/2003, maka Perjan dihapuskan sehingga hanya tersisa Perum dan Persero yang masih beroperasi. Sebuah Perum diharapkan untuk menutupi biaya-biaya, namun tidak diwajibkan untuk menghasilkan keuntungan, serta dapat menikmati sedikit kemandirian manajerial. Sebaliknya, Persero diharapkan untuk memperoleh keuntungan dan beroperasi dengan dasar aturan hukum seperti halnya perusahaan swasta (PT). Berbeda dengan Perum, Persero dapat diprivatisasi. Adanya korporatisasi telah menimbulkan transformasi banyak BUMN menjadi Persero (misalnya: Perusahaan KA berubah dari Perjan menjadi Perum pada awal tahun 90an, dan kemudian menjadi Persero pada tahun 1998).

bagi semua pelanggan PLN.³ Namun di sektor-sektor yang lain seperti telekomunikasi dan penerbangan sipil, inisiatif deregulasi yang ada telah mengizinkan masuknya pemain baru dan memungkinkan terciptanya kompetisi harga yang efektif antara BUMN dan perusahaan swasta.

Dok.: Asdep V

Sampai sekarang, pemerintah masih bergantung pada dua mekanisme utama, yaitu *subsidi silang* dan *subsidi input* guna meningkatkan kemampuan BUMN-BUMN untuk menutupi kerugian keuangan yang terkait dengan ketentuan yang diterapkan pemerintah dalam menyediakan pelayanan non-komersil.

Subsidi silang memungkinkan salah satu kelompok pengguna jasa memberikan kontribusi bagi biaya penyediaan jasa yang sama untuk kelompok pengguna yang lain. Sebagai contoh, penggunaan tarif dasar listrik nasional (TDL) menghendaki para pelanggannya di pulau Jawa - Bali untuk mensubsidi silang para pelanggan yang ada diluar Jawa - Bali, dimana biaya penyediaannya sangatlah tinggi. Struktur TDL juga menghendaki para pelanggan besar mensubsidi silang para pelanggan kecil.



Subsidi silang merupakan bentuk subsidi yang menarik bagi pemerintah karena tidak menimbulkan beban admistrasi. Namun, subsidi silang yang diberlakukan terlalu tinggi dapat mengganggu pengambilan keputusan oleh BUMN dan dapat pula mempersulit tugas-tugas evaluasi terhadap kinerja BUMN. Sebagai contoh, bagi PLN yang berorientasi profit, TDL tidak memberikan insentif untuk berinvestasi di pulau-pulau luar Jawa-Bali, atau untuk mengembangkan penjualan bagi para pelanggan kecil. Pada saat yang bersamaan, PT. PLN juga mengklaim bahwa tingkat pengembalian atas aktiva PLN (*Return on Assets*) yang berada dibawah target merupakan akibat dari adanya misi pelayanan yang diharuskan pemerintah.



Dok.: KKPI

Dari sisi keadilan, subsidi silang merupakan suatu hal yang tidak diinginkan karena biaya penyediaan layanan non-komersil suatu kelompok pengguna harus ditanggung oleh kelompok pengguna yang lain dan bukan oleh pemerintah. Hal ini pada gilirannya dapat menimbulkan penyimpangan-penyimpangan lain. Jadi untuk sektor kelistrikan, dengan adanya tarif PLN bagi industri-indutri besar ditambah pula dengan adanya subsidi bahan bakar membuat beberapa perusahaan besar di pulau Jawa tertarik untuk berinvestasi pada pembangkit listrik pribadi (*Captive Power Plant*).⁴

³ Undang-undang Ketenagalistrikan No. 20 tahun 2002 , yang kemudian dianulir oleh Mahkamah Konstitusi, mengatur tentang pengenalan progresif kompetisi dan harga pasar.

⁴ Investasi pada Pembangkit listrik pribadi (*Captive Power*) mungkin tidak efisien dari sudut pandang ekonomi dan fiskal.

Sementara itu, subsidi input umumnya kurang dikehendaki karena sering tidak transparan dan dapat pula mengaburkan pertanggungjawaban, misalnya Perum PPD dan PT. KAI pernah mengeluhkan bahwa rendahnya masa kelayakan operasi, yang disebabkan kesalahan pemilihan armada yang pembeliannya dilakukan oleh subsidi input juga cenderung menyulitkan upaya pengukuran dan ‘*benchmark*’ terhadap kinerja BUMN, dan sering menyulitkan dalam penentuan siapa yang diuntungkan dari subsidi tersebut.⁵

Sebelumnya pemerintah telah menyediakan subsidi input kepada BUMN-BUMN melalui mekanisme yang beragam, termasuk:

- Menyediakan kebutuhan input dengan harga di bawah harga pasar (misalnya memasok bahan bakar minyak bersubsidi kepada PT. PLN);
- Menerima tingkat pengembalian (*return*) yang rendah atau negatif atas modal kerja sebagai bantuan penyertaan modal pemerintah (misalnya penyediaan gerbong dan kereta penumpang kelas ekonomi kepada PT. KAI)
- Mengizinkan aset milik pemerintah yang digunakan secara gratis (misalnya: penggunaan rel kereta oleh PT. KAI).

⁵ Beberapa BUMN infrastruktur bisa mengklaim bahwa telah menjadi korban pengenaan pajak input karena instruksi pemerintah yang mengharuskan mereka untuk menggunakan peralatan atau bahan-bahan produksi dalam negeri yang berbiaya tinggi.

BAB 3

KEBIJAKAN PSO

3.1 Kerangka Hukum PSO

Landasan konstitusional pemerintah untuk memberikan subsidi bagi penyediaan pelayanan dasar berasal dari UUD 1945 (sesuai perubahan), yang menyatakan bahwa:

- Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara (Pasal 33);
- Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak (Pasal 34).

Pasal-pasal di atas lebih jauh dijabarkan dalam berbagai undang-undang dan peraturan-peraturan dibawahnya, yang memberikan petunjuk lebih khusus mengenai peranan pemerintah dalam mendukung penyediaan pelayanan infrastruktur dasar. Namun sampai saat ini, belum ada satupun undang-undang sektor yang secara jelas menetapkan kebijakan-kebijakan menyangkut subsidi-subsidi pelayanan.

Beberapa inisiatif awal penerapan subsidi out put dilakukan pada sektor transportasi. Salah satu contoh penting adalah skema PSO yang dikembangkan pada pertengahan tahun 90-an untuk memberikan kompensasi kepada Perumka (sekarang PT. KAI) dalam melayani penumpang kelas ekonomi pada tarif yang sangat rendah.⁶ Pada tahun 2001, sebuah skema PSO dikembangkan untuk sektor kelistrikan melalui PT. PLN diberikan kompensasi atas kerugian akibat penyediaan listrik bagi para pelanggan kecil dengan tarif yang rendah.⁷ Namun sayangnya, tidak satupun dari kedua skema PSO tersebut di atas benar-benar dilaksanakan sebagaimana mestinya, hal ini karena peraturan tersebut tidak dilengkapi dengan petunjuk pelaksanaan.

Kebutuhan akan kerangka hukum tersebut kemudian dilengkapi dengan dikeluarkannya UU BUMN. Pasal 66 dari UU tersebut menyatakan bahwa dengan persetujuan para pemegang saham/Menteri Negara BUMN, pemerintah dapat mewajibkan sebuah BUMN untuk melaksanakan tugas khusus untuk kepentingan masyarakat. Penjelasan dari UU menyebutkan bahwa pemerintah berkewajiban menyediakan kompensasi bagi semua biaya yang ditimbulkan ditambah dengan margin jika penugasan tersebut tidak layak secara finansial.

Ketentuan ini lebih jauh dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara pada pasal 65 yang menyatakan bahwa:

⁶ Skema PSO untuk sektor Perkeretaapian ditetapkan dengan keputusan bersama Depkeu, Bappenas, dan Dephub, yang juga mengatur kompensasi pemerintah bagi biaya pemeliharaan dan pengoperasian infrastruktur (IMO) yang dikeluarkan oleh Perumka/PT. KAI, serta juga mengatur tentang biaya yang harus dibayarkan kepada pemerintah atas penggunaan rel kereta (TAC).

⁷ Skema PSO yang ditargetkan berlaku bagi para pelanggan yang menggunakan kapasitas sambungan 450VA dan dengan konsumsi bulanan sampai dengan 60 kWh.

- Rencana untuk penugasan PSO yang diajukan haruslah ditinjau bersama oleh BUMN yang bersangkutan, Menteri Negara BUMN, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis yang memberikan penugasan tersebut;
- Setiap penugasan PSO haruslah mendapatkan persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham untuk Persero, atau dari Meneg BUMN untuk Perum;
- BUMN yang melaksanakan penugasan PSO dari pemerintah harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan antara kegiatan PSO dan kegiatan non-PSO;
- Direksi BUMN yang melaksanakan penugasan PSO wajib memberikan laporan kepada Rapat Umum Pemegang Saham /Meneg BUMN dan kepada Menteri Teknis.⁸

Penugasan pada BUMN harus mempertimbangkan dua aspek penting, yaitu aspek kepedulian (*going concern*) terhadap perusahaan dan aspek tercapainya sasaran PSO. Untuk mengetahui mengenai sejauh mana pencapaian sasaran keberhasilan PSO, dapat dilakukan melalui monitoring pelaksanaan prinsip 5 tepat, yaitu tepat waktu, sasaran, kualitas, kuantitas dan harga dari PSO dan Subsidi tersebut. Sementara untuk mengetahui aspek *going concern* dapat dilakukan melalui monitoring terhadap perkembangan indikator-indikator korporasi yang lazim.

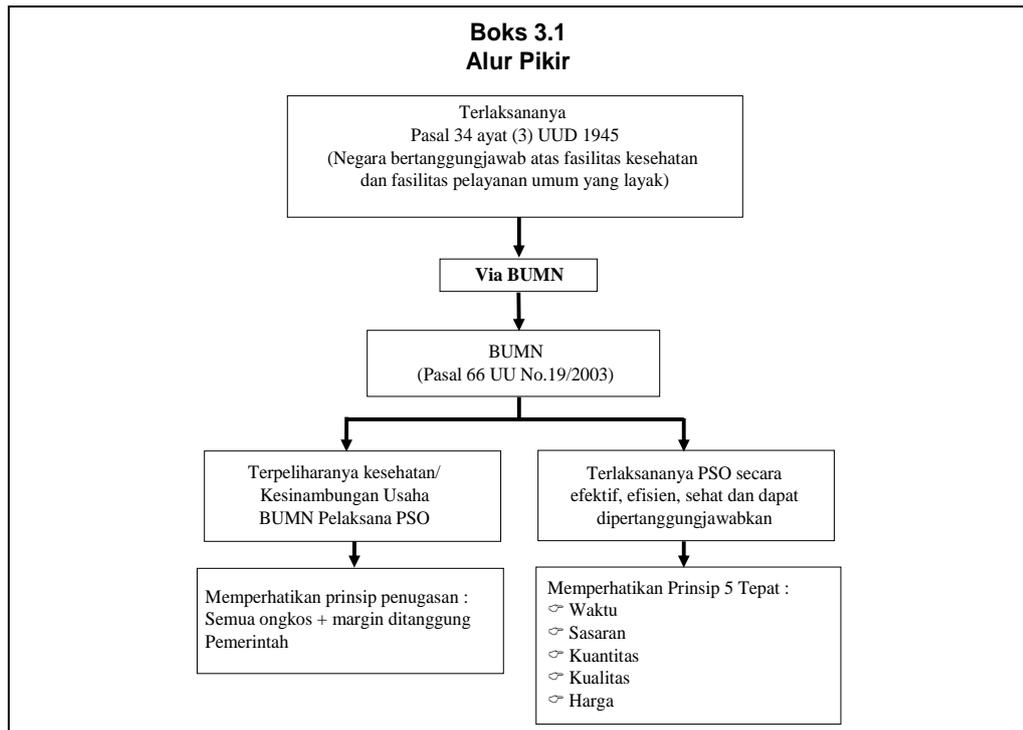
Apabila ketentuan perundang-undangan tentang PSO dan Subsidi benar-benar dapat dijalankan tentu kondisi BUMN akan menjadi lain, dan tidak lagi seperti sekarang ini yang sering dituding sebagai unit bisnis murni yang hanya merugi karena *mismanagement* dan *unconfrontable factors*. Jika penyebabnya adalah *mismanagement* maka sanksi kepada manajemen akan dapat diterapkan sesuai dengan kontrak (*Statement of Corporate Intent-SCI*) yang telah disepakati.

Kebijakan PSO tidak menghapuskan bentuk-bentuk dukungan lain kepada BUMN, dan yang terpenting adalah bahwa pemerintah terus memberikan modal ke dalam badan usaha yang kegiatan operasinya dianggap vital, yang tidak mampu atau tidak mau melakukan investasi modal yang sesungguhnya dianggap pemerintah sebagai investasi yang penting.⁹

Alur pikir pelaksanaan mandat UUD 1945 melalui BUMN dalam rangka memberikan pelayanan publik dapat dilihat pada Boks 3.1.

⁸ Penjelasan terhadap Peraturan Pemerintah no 45/2005 memperkenalkan istilah dalam bahasa Inggris '*Public Service Obligation*' untuk menggambarkan tentang penugasan kepada sebuah BUMN untuk melakukan sebuah 'fungsi kepentingan publik' yang meliputi penyediaan 'barang-barang dan jasa-jasa tertentu yang sangat diperlukan oleh masyarakat'.

⁹ Penyertaan Modal Negara (PMN), istilah awalnya adalah Penyertaan Modal Pemerintah (PMP), masih tetap digunakan. Salah satu bentuk dari investasi pemerintah tersebut adalah penyediaan listrik di perdesaan, yang masih tetap merupakan investasi yang tidak menarik secara komersil bagi PLN meskipun dengan adanya skema PSO yang sekarang.



Sumber : Meneg BUMN

3.2 Perhitungan PSO

Sampai saat ini kompensasi PSO telah diberikan kepada 4 (empat) BUMN infrastruktur yakni PT. PLN, PT. KAI, PT. PELNI, dan PT. POSINDO. Jika dihubungkan dengan pertambahan jumlah total kompensasi PSO yang ditetapkan dalam APBN-P 2006 dan APBN 2007 melebihi Rp 100 triliun per tahun, atau sekitar 22% dari total pengeluaran Pemerintah Pusat. Kompensasi yang diberikan kepada Pertamina untuk subsidi bahan bakar minyak tercatat melebihi 60% dari jumlah total tersebut. Sementara itu alokasi dana pemerintah untuk kompensasi PSO bagi keempat BUMN infrastruktur didominasi oleh PT. PLN.¹⁰ (Dapat dilihat pada Tabel 2.)

Tabel 2.
Alokasi Dana Kompensasi PSO Infrastruktur
untuk Tahun 2006 dan 2007 (Rp triliun)

BUMN	2006		2007
	APBN	RAPBN-P	RAPBN
PT. PLN	15.000	31.246	25.838
PT. KAI	0.350	0.350	0.375
PT. Pelni	0.400	0.400	0.450
PT. Posindo	0.115	0.115	0.125

¹⁰ Istilah 'Kompensasi PSO' dan 'subsidi' masih sering digunakan secara bergantian dalam dokumen-dokumen anggaran.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, PSO PT. PLN muncul dari adanya ketentuan UU Ketenagalistrikan No. 15/1985 untuk menyediakan listrik bagi semua pelanggan dengan tarif yang ditentukan oleh pemerintah.

Meningkatnya harga minyak mentah akhir-akhir ini, ditambah lagi dengan penghapusan subsidi APBN bagi bahan bakar industri dan ketergantungan PT. PLN yang sangat besar pada pembangkit listrik berbahan bakar minyak, telah menyebabkan naiknya biaya suplai PLN hingga melebihi tarif yang diberlakukan bagi semua pelanggan selama tahun 2006. Dengan kata lain, penjualan listrik PLN kepada semua pelanggan telah menjadi PSO di tahun 2006.



Dok.: Asdep V

Karena besarnya biaya anggaran, pemerintah telah menetapkan prioritas yang sangat tinggi pada perbaikan prosedur pelaksanaan bagi PSO PLN.¹¹ Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 117 tahun 2005, yang antara lain menyatakan bahwa:

- Subsidi-subsidi listrik disalurkan melalui PT. PLN kepada para pelanggan pada kategori tarif yang rata-ratanya berada di bawah biaya penyediaan;
- Jumlah subsidi untuk tiap kategori dihitung sebagai selisih negatif antara tarif yang berlaku dan biaya penyediaan pada level voltase yang berlaku, dikalikan dengan volume penjualan;
- Jenis-jenis biaya yang layak diikutsertakan dalam subsidi / penghitungan PSO adalah:
 - Pembelian listrik, termasuk sewa mesin pembangkit (generator);
 - Biaya bahan bakar dan pelumas;
 - Biaya pemeliharaan, termasuk material dan jasa;
 - Biaya-biaya tenaga kerja;
 - Biaya-biaya administrasi;
 - Penyusutan aktiva tetap operasional;
 - Biaya pinjaman yang berhubungan dengan suplai listrik.
- Jumlah pembayaran PSO tergantung pada penyesuaian setelah audit oleh BPK.

PMK No. 117/2005 tidak mengatur mengenai pembayaran margin. Topik tentang margin ini sedang dibahas secara aktif antara pemerintah dan PT. PLN.

Dasar pemberian kompensasi PSO bagi PT. KAI, PT. PELNI, dan PT. POSINDO telah ada sebelum munculnya Peraturan Pemerintah nomor 45/2005, dan dijelaskan pada lampiran C, D dan E laporan ini. Bagi PT. KAI, prosedurnya ditentukan dalam Keputusan Bersama Depkeu, Bappenas dan Departemen Perhubungan pada tahun 1999 namun tidak menetapkan peranan bagi Kementerian Negara BUMN.

Untuk memudahkan pelaksanaan PSO dan penyaluran Subsidi, Kementerian Negara BUMN telah mengusulkan suatu pengertian dan formulasi perhitungan dana PSO dan Subsidi. Per definisi PSO dapat diartikan sebagai pelaksanaan kegiatan tertentu diluar

¹¹ Pembayaran dana PSO kepada PT. KAI, PT. PELNI dan PT. POSINDO terus disesuaikan dengan prosedur yang dibuat sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 45/2005.

keekonomian, formulasi perhitungan pembiayaannya adalah **kapasitas yang diminta pemerintah untuk disediakan x (Harga Pokok Penjualan – Harga Penjualan yang ditetapkan Pemerintah) + Fasilitas Negara (sarana/ prasarana) yang harus disiapkan oleh negara**. Sedangkan subsidi adalah selisih harga pasar dengan harga yang ditetapkan pemerintah terhadap penyaluran barang dan jasa tertentu kepada kelompok masyarakat tertentu, dengan formulasi perhitungan pembiayaannya adalah **jumlah barang/jasa yang diminta pemerintah untuk disubsidi x (Harga Pokok Penjualan – Harga Penjualan yang ditetapkan Pemerintah)**.

Keberadaan suatu batasan (pengertian) dan formulasi perhitungan dana PSO dan Subsidi ini diharapkan akan dapat menjadi pegangan bersama dalam rangka memelihara transparansi, keadilan dan akuntabilitas pelaksanaan PSO dan subsidi. Rincian perhitungan PSO dan Subsidi dapat dilihat pada Lampiran A.

3.3 Prosedur PSO

Salah satu faktor yang tidak kalah pentingnya dalam pelaksanaan PSO dan penyaluran subsidi ini adalah faktor prosedur pemerolehan dananya. Prosedur penyaluran dana PSO dan subsidi ini tentunya tidak terlepas dari perkembangan siklus anggaran yang semakin mengarah kepada anggaran berbasis kinerja yang sudah seharusnya dapat diterapkan sepenuhnya sesuai dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara Nomor 1 tahun 2004. Berdasarkan siklus anggaran, pada bulan Januari setiap departemen sudah menyampaikan Rencana Kerja (Renja) yang ingin dilaksanakannya kepada Menteri Keuangan dan Menteri Negara BUMN.

Dalam Renja tersebut tentu sudah termasuk program PSO dan subsidi. Renja lalu dibahas oleh Menteri Keuangan dan Menteri Negara BUMN serta Bappenas untuk menyesuaikannya dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Berdasarkan hasil pembahasan tersebut, Menteri Keuangan mengeluarkan pagu anggaran sementara dari masing-masing instansi dalam bentuk Rencana Kerja & anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). Lalu RKA-KL tersebut kemudian dibahas oleh masing-masing departemen dengan komisi-komisi terkait di DPR. Hasil pembahasan RKA-KL selanjutnya dimasukkan ke dalam Nota Keuangan & RAPBN, lalu dibahas di Sidang Kabinet dan ditetapkan oleh Presiden. Setelah anggaran masing-masing departemen masuk dalam RAPBN, maka masing-masing departemen masuk dalam RAPBN, maka masing-masing departemen menyampaikan konsep DIPA ke Menteri Keuangan untuk disahkan. Setelah DIPA disahkan barulah masing-masing departemen dapat melakukan penarikan-penarikan dana termasuk dana PSO dan subsidi untuk selanjutnya diteruskan ke BUMN-BUMN pelaksana PSO dan penyalur subsidi melalui Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dari instansi yang bersangkutan.

Apabila dana yang tersedia di APBN tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan PSO dan subsidi yang telah diprogramkan oleh departemen teknis, tentu untuk tidak sampai melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku perlu dilakukan penurunan kuantitas pelayanan atau barang yang akan disubsidi. Disamping itu untuk tidak terlalu memberatkan APBN perlu juga dipikirkan mengenai kemungkinan subsidi dari APBD terhadap penugasan dari Pemda kepada BUMN yang beroperasi di daerah-daerah. Dalam prakteknya memang terdapat permintaan dari Pemda agar layanan BUMN dapat menjangkau daerahnya, dimana permintaan tersebut sulit untuk tidak dipenuhi meskipun kegiatan tersebut secara finansial merugikan BUMN yang bersangkutan.

Mengingat pengelolaan PSO dan subsidi terkait dengan berbagai sektor dan instansi, maka pembahasannya tentu akan melibatkan berbagai komisi di DPR. Misalnya PSO dan subsidi di bidang perhubungan akan melibatkan Komisi V DPR, PSO dan subsidi bidang pertanian akan melibatkan Komisi IV DPR, dan seterusnya. Tetapi semua komisi-komisi tersebut tentu akan lebih menitikberatkan pembahasan kepada aspek penugasan (policy) dari departemen teknisnya. Sedangkan pembahasan tentang aspek operasional PSO dan subsidi secara keseluruhan dibahas di Komisi VI. Dengan perkataan lain regulatornya adalah departemen-departemen yang terkait dengan komisi-komisi lain, sementara operatornya adalah BUMN yang terkait Komisi VI. Agar penugasan berjalan dengan lancar, tentu kesepakatan di komisi-komisi lain harus pula disepakati oleh Komisi VI. Inilah kekhususan dari pelaksanaan PSO dan penyaluran subsidi oleh BUMN.

3.4 Permasalahan Pelayanan PSO

Rekapitulasi permasalahan dalam pelaksanaan PSO untuk 4 BUMN utama di bidang infrastruktur yaitu PT. PLN, PT. KAI, PT. PELNI, dan PT. POSINDO dapat dilihat pada Tabel 3. Permasalahan Utama Pelaksanaan PSO Infrastruktur.

TABEL 3
PERMASALAHAN UTAMA PELAKSANAAN PSO INFRASTRUKTUR

NO	BUMN	BENTUK PSO	PERMASALAHAN	USULAN SOLUSI
1	PT. KAI	Pemerintah menyediakan pembayaran tahunan ' <i>lump sum</i> ' kepada PT. KAI yang jumlahnya tidak sebagaimana perhitungan atas dasar SKB (PSO + IMO - TAC).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dalam pelaksanaannya mekanisme skema PSO, IMO dan TAC belum dapat diimplementasikan secara konsisten. Skema PSO, IMO dan TAC sebagai model pola pendanaan perusahaan belum berjalan sebagaimana kesepakatan yang diatur berdasarkan SKB 3 Menteri masing-masing Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan dan Menteri PPN/Ketua Bappenas. Besaran PSO yang harus dibayarkan kepada PT. KAI selalu lebih kecil dari perhitungan PT. KAI maupun perhitungan dari BPK sehingga menyulitkan posisi keuangan PT. KAI dan munculnya permintaan kepada pemerintah untuk membiayai gerbong kereta baru melalui PMP. 2. Kelemahan keuangan PT. KAI menimbulkan masalah pada SDM, sulit mencari SDM yang terampil, sehingga sering terjadi kecelakaan dan masalah. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perlu dilakukan peninjauan kembali pada mekanisme perhitungan PSO, IMO dan TAC 2. Pemerintah tetap membayar PSO sebagai tanggung jawab kewajiban pelayanan angkutan penumpang ekonomi. 3. Ketetapan yang mengatur skema PSO, IMO dan TAC tidak lagi dalam bentuk SKB perlu dimasukkan kedalam Undang-Undang atau peraturan yang lebih tinggi dari SKB.

NO	BUMN	BENTUK PSO	PERMASALAHAN	USULAN SOLUSI
2.	PT. PELNI	<p>Kompensasi yang diberikan pemerintah setiap tahun melalui APBN Ditjen Hubla “On Top” untuk membiayai penyelenggaraan pelayanan umum bidang angkutan laut penumpang kelas ekonomi, yang besarnya diambil dari selisih pendapatan berdasarkan tarif yang ditetapkan pemerintah dengan biaya pokok penjualan.</p> <p>Biaya Pokok Penjualan adalah semua biaya yang seharusnya dibebankan untuk penyelenggaraan pelayanan umum angkutan kelas ekonomi ditambah keuntungan dan pajak penghasilan.</p> <p>Besaran PSO yang diterima PT. PELNI masih dibawah biaya yang harus dikeluarkan oleh PT. PELNI.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komponen biaya terbesar adalah dari harga BBM, sehingga apabila terjadi kenaikan BBM akan berakibat terhadap besaran PSO atau beban pemerintah meningkat 2. Pembayaran PSO dilaksanakan jauh setelah pekerjaan selesai sehingga menyulitkan <i>cash flow</i> perusahaan. 3. Batasan penetapan besaran tarif kapal oleh pemerintah tidak fleksible sebagaimana tarif pesawat terbang (ada tarif batas atas dan batas bawah) 4. Dari tahun ke tahun dana PSO yang dibutuhkan untuk PT PELNI semakin besar yang tentunya membebani pemerintah. 5. Jumlah Pelabuhan singgah yang dilayani Kapal Penumpang PT. PELNI semakin bertambah, yang semuanya memerlukan layanan yang layak. kepada penumpang Di sisi lain kapal penumpang swasta belum siap untuk melayani jalur seperti kapal penumpang PT PELNI, karena jalur tersebut tidak komersial. 	<p>Perlunya langkah-langkah strategis agar pelayanan <i>public service</i> tetap berjalan secara efektif dan efisien, antara lain :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Perlu adanya kapal penumpang dengan ukuran kecil untuk melayani pelabuhan wilayah Indonesia Timur yang jumlah penumpang naik/turun berkisar antara 100 atau 150 orang. b. Modifikasi kapal penumpang untuk dapat mengangkut container. c. Penerapan <i>zoning system</i> yang disesuaikan dengan type, ukuran dan usia kapal dalam rangka efisiensi bahan bakar.

NO	BUMN	BENTUK PSO	PERMASALAHAN	USULAN SOLUSI
3	PT. POSINDO	Kompensasi yang diberikan kepada PT. POSINDO sebagai akibat adanya disparitas harga pokok penjualan dengan harga atas produk tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah agar pelayanan terjamin dan terjangkau oleh sebagian besar masyarakat diseluruh wilayah RI.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketidakjelasan skema PSO yang diterapkan kepada PT. POSINDO, sehingga jumlah PSO yang dialokasikan dalam APBN/ APBN-P adalah jumlah maksimum, dan POSINDO diwajibkan untuk mengembalikan dana tersebut apabila hasil audit BPK menetapkan lebih rendah dari jumlah alokasi tersebut. 2. Anggaran PSO yang ditetapkan masih rendah, yang berakibat kurangnya pemeliharaan terhadap gedung-gedung dan fasilitas infrastruktur lainnya. 3. Lambatnya pencairan dana PSO berakibat pada buruknya aliran kas perusahaan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Anggaran PSO seharusnya ditetapkan pada level yang memungkinkan adanya perawatan gedung dan fasilitas yang memadai dan penggantian peralatan yang telah mencapai akhir umur ekonomisnya. 2. Prosedur pembayaran dan verifikasi perlu dilakukan tepat waktu agar Posindo tidak mengalami kesulitan <i>cash flow</i>.
4	PT. PLN	Memberikan kompensasi kepada PT. PLN yang sarannya pada penentuan tarif untuk para pelanggan dengan kemampuan membayar yang terbatas dengan kapasitas 450 VA dan yang konsumsi listrik bulannya tidak melebihi 60 K WH.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurangnya penyediaan dana kompensasi awal serta waktu pembayarannya, berdampak pada kesulitan aliran kas bagi PLN. 2. Waktu pembayaran kompensasi PSO setelah terjadinya biaya sehingga menimbulkan masalah pada aliran kas PLN. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perhitungan PSO seharusnya dihitung berdasarkan <i>marginal cost</i> yang efektif dan efisien. 2. Harus dibedakan antara <i>social goals</i> yang dimiliki pemerintah dengan <i>business goals</i> yang diberikan oleh perusahaan dan harus dikompromikan dengan skema PSO.

NO	BUMN	BENTUK PSO	PERMASALAHAN	USULAN SOLUSI
			<p>3. Sekitar 0,4% dari biaya-biaya yang dikeluarkan PLN adalah biaya tidak layak, karena sebagian besar pelanggan PLN adalah pelanggan PSO sehingga PLN harus menanggung kerugian karena biaya-biaya tidak layak ini tidak bisa ditutupi dari sumber lain.</p> <p>4. Belum adanya pengaturan tentang margin.</p> <p>5. Konsep PSO yang <i>social goals</i> bertentangan dengan <i>business goals</i> PLN yang menghasilkan <i>profit</i>.</p>	

BAB 4

BEBERAPA ISU KUNCI DAN PENDEKATAN YANG DIUSULKAN

Pelaksanaan kebijakan kompensasi dana PSO pada awalnya telah menyoroti beberapa isu penting. Namun demikian perlu dipersiapkan penyempurnaan berbagai kebijakan yang ada saat ini, termasuk kebijakan BUMN infrastruktur yang lain. Dianjurkan agar keputusan-keputusan tersebut dibuat berdasarkan serangkaian petunjuk umum penyediaan subsidi.

4.1 Sepuluh Prinsip Alokasi PSO

Sepuluh prinsip berikut ini diusulkan untuk menjadi pegangan dalam mengalokasikan PSO, baik yang dilakukan oleh lembaga pemerintah, BUMN, atau kontraktor swasta:

1. Penyediaan subsidi harus didasarkan pada peraturan sektor yang berlaku atau pernyataan resmi kebijakan pemerintah.
2. Maksud dan tujuan subsidi harus ditentukan dengan jelas.
3. Para target penerima manfaat pelayanan yang disubsidi haruslah diidentifikasi secara tepat.
4. Rancangan subsidi hendaknya menunjang penyediaan dan penggunaan pelayanan yang efisien.
5. Rancangan subsidi hendaknya memfasilitasi dan mendukung terciptanya penyediaan pelayanan yang berkelanjutan dengan biaya anggaran yang semakin berkurang.
6. Subsidi-subsidi hendaknya disediakan untuk penyediaan *output* pelayanan tertentu daripada disediakan untuk *input* bagi produksi pelayanan.
7. Keuntungan yang diharapkan dari sebuah subsidi hendaknya sama dengan atau melebihi biaya yang diharapkan.
8. Jumlah subsidi hendaknya didasarkan pada biaya penyediaan pelayanan yang efisien.
9. Tanggung jawab untuk mensubsidi sebuah pelayanan hendaknya terletak pada tingkat pemerintahan yang mengatur penyediaan subsidi tersebut.
10. Subsidi-subsidi hendaknya bersifat eksplisit, dan informasi tentang biaya anggaran dan manfaatnya hendaknya tersedia secara terbuka.

4.2 Panduan PSO yang Belum Baku

Undang-undang di sektor infrastruktur serta peraturan dan kebijakan yang ada umumnya hanya memberikan panduan yang samar kepada para pengambil keputusan menyangkut keadaan-keadaan dimana pelayanan dapat atau harus disubsidi. Idealnya, undang-undang sektor memberikan petunjuk tentang kebutuhan-kebutuhan dasar mana yang layak memperoleh subsidi. Sedangkan Peraturan Pemerintah hendaknya memberikan panduan yang lebih khusus tentang pengaturan tarif dan pentargetan subsidi. Sementara itu peraturan kementerian dan peraturan yang lebih rendah menentukan rincian pengaturan pelaksanaan dan prosedur penyaluran dan pengelolaan subsidi-subsidi/kompensasi PSO.

Sebagai contoh, berikut ini adalah model yang digunakan pada sektor ketenagalistrikan, dimana:

- UU Nomor 15/1985 mewajibkan PLN sebagai pemegang kuasa ketenagalistrikan (PKUK) untuk menyediakan listrik bagi para pengguna dengan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah, dan mewajibkan pemerintah untuk menetapkan tarif dengan mempertimbangkan, antara lain, kepentingan dan kemampuan para pengguna;
- Peraturan Pemerintah Nomor 10/1989, yang kemudian dirubah, mewajibkan agar tarif-tarif bagi para pelanggan dengan kemampuan membayar yang terbatas hendaknya memperhatikan kemampuan membayar mereka dan juga mempertimbangkan faktor-faktor komersil;
- Peraturan Menteri Nomor 117/2005 antara lain menjelaskan tentang bagaimana jumlah subsidi dihitung berdasarkan kategori tarif, yang biaya-biaya harus dimasukkan dalam perhitungan kompensasi PSO, serta bagaimana pembayaran kompensasi tersebut diberikan kepada PT. PLN.

Sasaran utama dari kebijakan tersebut cukup jelas, yaitu “para pelanggan dengan kemampuan membayar yang terbatas” yang sebelumnya diartikan sebagai pelanggan yang menggunakan kapasitas sambungan yang tidak melebihi 450 VA dan yang konsumsi listrik bulannya tidak melebihi 60 kWh. Namun, baik Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah tersebut memberikan banyak kelonggaran, sementara Anggaran Negara digunakan untuk membiayai subsidi bagi hampir semua pelanggan PLN. Pada beberapa sektor lainnya, peraturannya tidak jelas. Misalnya, Undang-Undang Pelayanan mendukung pemerintah untuk menetapkan tarif bagi pelayanan penumpang, namun peraturan dibawahnya tidak menyediakan dasar yang jelas untuk subsidi yang ada sekarang bagi semua pelayanan kelas ekonomi PELNI.¹²

Fleksibilitas seperti ini dapat menyebabkan pertimbangan-pertimbangan politik jangka pendek lebih mendominasi ‘ekonomi pemerintahan’ yang kompeten, sehingga dengan demikian perlu diperketat penyediaan pelayanan terutama dari segi pengaturan tarif dan penyediaan subsidi guna mempersempit lingkup pertimbangan. Hal ini perlu diperhatikan saat memperbaharui undang-undang sektor dan peraturan-peraturan pelaksanaan.

¹² Ada kesepakatan umum bahwa suplai listrik minimum dapat memnuhi kebutuhan dasar dan karena itu mungkin berhak atas subsidi. Namun untuk hal pemberian subsidi bagi pelayanan kelas ekonomi antar pulau yang antar lain disebabkan karena PT. PELNI tidak diberikan peran monopoli oleh undang-undang sektor.

Sementara itu, Departemen Teknis yang memberikan penugasan PSO kepada BUMN-BUMN hendaknya menyediakan subsidi bagi penugasan tersebut sesuai dengan tujuan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45/2005. Disamping untuk menunjukkan hubungannya dengan peraturan-peraturan sektor yang berlaku, perencanaan nasional, dan kebijakan pemerintah, maka proposal penugasan PSO paling tidak hendaknya:

- Mengidentifikasi *output-output* (pelayanan) yang akan disubsidi dan kelompok target penerima manfaat;
- Menjelaskan alasan (maksud dan tujuan) penyediaan subsidi dan akibat-akibat yang mungkin muncul jika subsidi tersebut tidak disetujui;
- Mengindikasikan jangka waktu yang diharapkan dari periode subsidi;
- Membuat estimasi biaya anggaran jangka pendek, dan kalau mungkin, manfaat yang diharapkan bagi para pengguna layanan; dan
- Menetapkan ketentuan-ketentuan bagi pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan dan dampak-dampak yang ditimbulkan.

Demi terciptanya transparansi, versi akhir dari dokumen-dokumen ini harus tersedia bagi publik.

4.3 PSO dan Kegiatan Usaha yang Terpuruk

Mekanisme PSO secara khusus dirancang untuk memberikan kompensasi bagi BUMN atas biaya yang ditimbulkan untuk pelayanan yang dimandatkan oleh pemerintah kepada target kelompok pengguna pada tarif sub-komersil. Karena itu sangatlah penting agar pemberian kompensasi ini tidak digunakan sebagai sarana untuk mempertahankan kesehatan finansial BUMN yang kelayakannya telah memburuk karena adanya penurunan permintaan akan satu atau lebih jasa-jasanya.

Sementara PLN sedang berupaya untuk memenuhi permintaan yang terus meningkat di hampir semua wilayah, BUMN lainnya mengalami penurunan permintaan yang tajam dalam tahun-tahun belakangan ini. Misalnya, *Dok.: Asdep V* permintaan akan jasa PT. KAI untuk layanan penumpang jarak jauh dan jasa PT. PELNI untuk penumpang antar pulau telah mengalami pukulan yang parah akibat adanya persaingan di antara maskapai-maskapai penerbangan berbiaya murah. Lalu lintas penumpang KAI juga mengalami keterpurukan oleh karena perluasan jaringan jalan tol, seperti halnya penurunan usahanya untuk jalur Jakarta-Bandung sejalan dengan diselesaikannya pembuatan jalan tol Cipularang. Unit usaha PT. KAI di Sumatra Barat telah mengalami kejatuhan sebagai akibat dari penurunan drastis produksi batu bara di propinsi tersebut, dan adanya gempa baru-baru ini yang menunda pengoperasian Keretaapi Pariwisata.



Hal yang sama dialami pula oleh PT. POSINDO dimana usaha utamanya, yakni pengiriman surat, telah menurun tajam sebagai akibat dari kompetisi yang ketat dari sektor komunikasi (termasuk layanan pesan pendek SMS, email dan fax), serta dari perusahaan-perusahaan jasa pengantaran domestik yang telah menguasai sebagian besar pangsa pasar lalu lintas pengiriman surat dan barang yang menguntungkan.



Dok.: Asdep V

Saat penurunan permintaan nampaknya tidak dapat dikendalikan lagi, restrukturisasi usaha BUMN-BUMN yang ada hendaknya dimulai sedini mungkin karena hal ini akan terbukti lebih murah daripada terus menerus memberikan subsidi pelayanan yang tidak kompetitif atau tidak dibutuhkan.

4.4 Peranan Kompensasi PSO, Subsidi Silang, dan PMP

Sejumlah subsidi silang biasanya normal dalam semua bentuk usaha, baik swasta maupun pemerintah. Namun ketika subsidi silang dalam jumlah besar diharuskan oleh pemerintah, maka akan berisiko pada proses pengambilan keputusan oleh BUMN. Subsidi silang internal BUMN nyata terlihat pada PT. PLN dalam pertengahan tahun 90an, saat pelanggan di Jawa-Bali mensubsidi pelanggan luar pulau, dan pelanggan besar mensubsidi pelanggan kecil. Dengan desain yang hati-hati, mekanisme PSO dapat mengurangi subsidi silang dan menciptakan insentif yang tepat bagi manajemen BUMN untuk mencapai sasaran-sasaran kebijakan pemerintah.

Hal ini dapat diilustrasikan melalui PSO PT. PLN. Skema yang ada sekarang disusun berdasarkan kategori tarif, yang berarti bahwa para pelanggan di Jawa-Bali akan kembali mensubsidi para pelanggan diluar pulau saat tarif dasar listrik (TDL) rata-rata melebihi biaya penyediaan yang dikeluarkan oleh PT. PLN. Pada prinsipnya, hal ini dapat ditangani melalui pengaturan PSO, baik berdasarkan kategori tarif maupun wilayah (misalnya: Jawa-Bali, dan luar pulau). Hal ini akan menurunkan subsidi silang internal PT. PLN, namun – tanpa adanya beberapa pengelompokan kategori tarif akan meningkatkan biaya kompensasi PSO pada APBN. Di lain pihak, beberapa pengelompokan sub-kategori tarif di dalam sebuah kelompok tarif utama (misalnya Perumahan) akan meningkatkan level subsidi silang dan menurunkan biaya total dari pemberian kompensasi PSO.

Hal ini menunjukkan bahwa akan lebih baik bagi Depkeu dan Meneg BUMN agar secara lebih hati-hati mengevaluasi alternatif desain-desain PSO untuk PT. PLN, termasuk kombinasi antara dua pilihan yang diusulkan di atas. Untuk itu perlu dipertimbangkan dan dibandingkan hal-hal sebagai berikut:

- Biaya anggaran di bawah tarif alternatif / skenario biaya penyediaan;
- Besarnya jumlah subsidi silang;
- Kemudahan administrasi;

- Kemungkinan pengaruh-pengaruh yang mengganggu pengambilan keputusan oleh manajemen.¹³

Pemerintah memberikan bantuan modal berupa Penyertaan Modal Pemerintah (PMP) kedalam BUMN untuk tujuan beragam, termasuk untuk membiayai modal investasi yang tidak akan dilakukan oleh manajemen Persero yang rasional.¹⁴ Praktek yang dilakukan oleh pemerintah ini sudah tidak umum lagi dibandingkan dengan waktu sebelumnya, sebagian karena pengalaman yang kurang baik dengan investasi peralatan yang dilakukan oleh pemerintah pada beberapa BUMN transportasi.¹⁵

Pada prinsipnya, sebuah skema PSO yang didesain dengan baik hendaknya mendorong peningkatan kemampuan finansial BUMN yang terstruktur dengan baik untuk membiayai investasinya dengan pinjaman. Hal ini dipandang perlu dari sisi akuntabilitas karena terbukti memberikan kendali penuh bagi BUMN terhadap proses pengadaan (*procurement*). Namun sebuah BUMN yang rasional tidak dapat diharapkan mau berinvestasi pada usaha yang tidak menguntungkan kecuali skema PSO mengatur tentang pembayaran sejumlah margin yang cukup.

Akuntabilitas terhadap transportasi yang relatif canggih adalah penting seperti gerbong kereta atau bis, karena pemilihan teknologi yang tidak tepat dapat menimbulkan permasalahan dalam operasi atau pemeliharaan bagi BUMN penerima.¹⁶ Hal ini juga menjadi masalah penting yang harus diperhatikan, termasuk aset – aset sederhana seperti jaringan distribusi listrik perdesaan. Karena itu disarankan agar pemerintah mulai menghapuskan pembiayaan melalui PMP bagi peralatan transportasi dan sebaliknya menetapkan mekanisme-mekanisme kontrak PSO yang akan meningkatkan kemampuan BUMN untuk membiayai aktiva-aktiva modal melalui pinjaman atau perjanjian sewa.

4.5 Peran Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah tidak diberi kuasa untuk memberlakukan pelayanan publik bagi BUMN, tetapi dapat meminta BUMN tersebut untuk menyediakan pelayanan bagi daerahnya dengan tarif sub-komersil. Jika pemerintah pusat menganggap bahwa pelayanan tertentu tidak pantas untuk mendapatkan kompensasi PSO, maka pemerintah daerah sebagai regulator pelayanan perlu secara langsung membuat kesepakatan dengan BUMN bersangkutan dan bertanggung jawab atas biaya-biaya yang ditimbulkannya. Contohnya propinsi Gorontalo dilaporkan telah membuat kontrak dengan Garuda untuk melayani jalur penerbangan yang sebenarnya tidak diminati oleh Garuda, dengan pemberian jaminan penumpang minimum dari pemerintah propinsi kepada pihak Garuda.

¹³ Subsidi silang dianggap kurang penting bagi BUMN-BUMN infrastruktur lainnya, dan pada awalnya disarankan agar analisa yang diajukan hanya dibatasi pada PT. PLN.

¹⁴ Maksud penyuntikan ekuitas adalah untuk membiayai restrukturisasi perusahaan.

¹⁵ Penyediaan listrik di perdesaan sekarang dapat dikatakan sebagai contoh yang paling penting [*lihat pada posisi transfer aktiva*]. PP nomor 3/2005 mewajibkan pemerintah pusat dan / atau daerah untuk mendukung pengembangan jaringan kelistrikan bagi komunitas-komunitas masyarakat dan daerah-daerah tertentu, termasuk perdesaan, daerah-daerah tertinggal, daerah-daerah terpencil dan daerah-daerah di perbatasan.

¹⁶ Sebagai contoh, pengadaan sejumlah kecil armada bis gandeng (*articulated buses*) bagi PPD oleh Dephub. Hal ini sangatlah tidak cocok bagi jaringan jalan yang ada di Jakarta dan mengharuskan PPD untuk mengembangkan ketrampilan-ketrampilan perawatan baru dan menyediakan sejumlah suku cadang tambahan.

4.6 Penghitungan Biaya Subsidi

UU Nomor 19/2003 dan PP Nomor 45/2005 mengharuskan BUMN-BUMN diberi kompensasi atas biaya keseluruhan dari PSO mereka. Hal ini tentunya membutuhkan perhitungan terhadap biaya-biaya jangka panjang yang seluruhnya digunakan (*fully absorbed*) atau yang seluruhnya didistribusikan (*fully distributed*) dalam pelayanan, daripada hanya 'biaya-biaya jangka pendek yang dapat dihindari' (*avoidable short-run costs*).¹⁷ Namun ada beberapa masalah penting yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan anggaran bagi PSO, termasuk didalamnya adalah:

- Biaya mana yang layak dimasukkan dalam kompensasi PSO? Ketentuan dalam UU nomor 19/2003 menyebutkan bahwa biaya resmi dari setiap aktifitas yang dibutuhkan bagi penyediaan sebuah pelayanan PSO hendaknya diberikan kompensasi. Namun hal ini dapat memberi celah bagi interpretasi yang berbeda yang mungkin merugikan BUMN.¹⁸
- Bagaimana menilai penggunaan aktiva modal? Adalah merupakan hal yang umum untuk menggunakan 'penyusutan berdasarkan nilai buku' untuk tujuan ini. Hal ini mungkin berarti apabila aktiva yang ada relatif baru atau sudah dinilai kembali (misalnya PT. PLN), namun sebaliknya akan menimbulkan rendahnya estimasi terhadap biaya penyediaan pelayanan jangka panjang bagi BUMN-BUMN yang padat modal (*capital intensive*) yang hampir semua aktivitya sudah tua dan belum dinilai kembali (misalnya PT. KAI).¹⁹
- Bagaimana mendistribusikan biaya *overhead* ke pelayanan individual atau kelompok? Tanpa adanya panduan, ada kemungkinan bagi BUMN untuk memasukan biaya-biaya *overhead* ke dalam pelayanan yang layak untuk mendapatkan kompensasi PSO sehingga meningkatkan jumlah kompensasi PSO, dan pada saat yang bersamaan meningkatkan kinerja keuangan dari pelayanan non-PSO nya.
- Bagaimana mendistribusikan biaya gabungan ke pelayanan individual atau kelompok? Ini merupakan sebuah isu yang penting bagi BUMN, seperti PELNI, yang kegiatannya secara bersama memberikan pelayanan PSO maupun non-PSO (misalnya: pelayanan kelas penumpang sekaligus pelayanan angkutan barang). Untuk biaya *overhead*, aturan-aturan atau petunjuk yang tepat sangatlah dibutuhkan untuk menjamin bahwa biaya gabungan (*joint cost*) dialokasikan secara benar dan tidak dimasukkan dalam pelayanan PSO.
- Bagaimana mengestimasi biaya-biaya yang efisien? Pembayaran kompensasi PSO hendaknya dihitung berdasarkan penyediaan pelayanan yang efisien dan

¹⁷ Biaya-biaya yang dapat dihindarkan (*avoidable costs*) biasanya digunakan untuk kepentingan pengambilan keputusan dimana kegiatan-kegiatannya hanya mewakili sebagian kecil dari usaha perusahaan secara keseluruhan.

¹⁸ Pada tahun 2006, sejumlah 16 komponen biaya dikeluarkan dari penghitungan alokasi anggaran bagi PSO PT. PLN. Walaupun komponen biaya tersebut hanya merupakan sejumlah kecil dari total biaya PT. PLN, namun banyak darinya yang dianggap layak, sehingga dengan dikeluarkannya biaya-biaya tersebut maka akan menghambat PT. PLN dalam memperoleh keuntungan tanpa adanya margin PSO, padahal semua pelanggan yang ada adalah pelanggan PSO.

¹⁹ Ada celah untuk sedikit 'bermain' disini. Jika Pemerintah mewajibkan penggunaan 'book depreciation charges', PT. KAI mungkin saja menggunakan lokomotif-lokomotif baru bagi pelayanan PSO dan lokomotif-lokomotif lama dipakai untuk pelayanan komersil.

tidak digunakan untuk membiayai ketidak efisienan BUMN. Namun, saat dilakukan penghitungan biaya-biaya yang efisien adalah penting untuk mempertimbangkan keterbatasan fisik dan keuangan yang dipakai oleh BUMN yang beroperasi.²⁰

Petunjuk pelaksanaan sangatlah diperlukan dalam menangani permasalahan ini untuk menjamin bahwa kebijakan penghitungan biaya yang tepat dan konsisten digunakan untuk menghitung jumlah kompensasi PSO yang layak dibayarkan kepada semua PSO.

4.7 Pembayaran Margin, Prosedur Penganggaran dan Pembayaran

UU No. 19/2003 dan PP No. 45/2005 mengharuskan disertakannya pembayaran margin yang tepat ke dalam kompensasi PSO, namun sampai sekarang belum dilaksanakan bagi semua BUMN infrastruktur. Seperti halnya dengan penghitungan biaya PSO, maka panduan yang tepat dan konsisten diperlukan juga untuk menentukan dasar bagi penghitungan margin dan bagaimana tingkatan margin tersebut ditetapkan.

Agar lebih sederhana, ada contoh kasus – paling tidak pada awalnya – untuk mengekspresikan margin sebagai presentase biaya yang seluruhnya didistribusikan dalam penyediaan sebuah PSO. Tingkatan margin yang disetujui seharusnya konsisten dengan keseluruhan target finansial yang ditetapkan bagi BUMN oleh pemerintah, khususnya dimana pelayanan PSO merupakan bagian paling besar dari total kegiatan BUMN tersebut.

Tiga hal yang perlu dipertimbangkan disini adalah:

- Prosedur-prosedur penganggaran kompensasi PSO
- Penggunaan maksimum anggaran yang ketat;
- Waktu pembayaran kompensasi PSO dan masalah-masalah aliran kas.

Prosedur Penganggaran:

Pemerintah telah memberikan prioritas utama bagi pengembangan prosedur-prosedur penganggaran dan pembayaran PSO bagi PT. PLN karena biaya fiskalnya yang tinggi. Disarankan agar hal ini diperbaiki lebih jauh berdasarkan pengalaman-pengalaman yang ada, dan dengan mempertimbangkan rekomendasi yang telah dikemukakan di atas.

Prosedur-prosedur yang digunakan untuk skema-skema PSO PT. KAI, PT. PELNI dan PT. POSINDO berasal dari skema-skema yang dikembangkan sebelum diberlakukannya UU Nomor 19/2003 dan, seperti yang telah disebutkan, Surat Keputusan Bersama (*Joint Ministerial Decree*) untuk menghitung PSO dari PT KAI, IMO dan pembayaran TAC tidak sesuai dengan ketentuan pada PP Nomor 45/2005. Karena itu disarankan agar prosedur penganggaran bagi skema-skema

²⁰ Sebagai contoh, tingginya biaya pembangkitan yang dikeluarkan oleh PT. PLN sangatlah tidak normal sebagai akibat dari ketergantungan yang berlebihan pada bahan bakar minyak. Hal ini merupakan warisan dari keputusan investasi sebelumnya yang buruk, dimana banyak daripadanya berada diluar kendali manajemen PT. PLN. Estimasi terhadap biaya-biaya yang efisien hendaknya mencerminkan sesuatu yang bisa dicapai dengan operasi yang efisien dari aktiva-aktiva modal yang ada.

tersebut juga ditinjau ulang, dengan memberikan prioritas tertinggi pada PSO PT. KAI. Lebih jauh disarankan pula agar peninjauan tersebut memberikan rekomendasi pilihan yang mungkin untuk menangani kegiatan usaha yang terpuruk (*stranded businesses*).

Penggunaan Maksimum Anggaran:

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, jumlah kompensasi PSO sekarang ini untuk PT. KAI, PT. PELNI dan PT. POSINDO telah ditentukan batas maksimumnya dalam APBN / APBN-P. Hal ini berpotensi tidak konsisten dengan tujuan dari UU Nomor 19/2003, yang mewajibkan pemberian kompensasi kepada BUMN-BUMN atas seluruh biaya PSO mereka.

Biaya yang dikeluarkan oleh BUMN dalam penyediaan pelayanan PSO merupakan fungsi dari:

- volume pelayanan yang diberikan;
- efisiensi penggunaan input yang dibutuhkan untuk penyediaan pelayanan;
- biaya atas input yang digunakan untuk menghasilkan pelayanan/servis.

BUMN hendaknya mengendalikan untuk efisiensi sumberdaya yang digunakan, dan tidak boleh diberikan kompensasi atas biaya-biaya tambahan yang terjadi karena gagal mencapai tingkat kinerja yang sudah disetujui. Dengan kata lain, manajemen BUMN harus bertanggung jawab untuk mencapai target kinerja secara fisik yang tertuang dalam rencana kerja tahunannya.

Untuk kegiatan usaha seperti pelayanan penumpang kelas ekonomi PT. KAI dan PT. PELNI, manajemen BUMN hendaknya juga memiliki kendali penuh atas kapasitas pelayanan yang diberikan, dan tidak boleh memberikan kompensasi atas penyediaan kapasitas pelayanan yang lebih tinggi kecuali jika hal tersebut telah diinstruksikan secara resmi oleh pemerintah. Namun, situasi ini sedikit berbeda bagi PT. PLN, yang tidak bisa



Dok.: Asdep V

mengontrol permintaan listrik dari para pelanggannya yang ada.²¹ Kecuali jika pemerintah bersedia untuk memberikan ijin pemadaman bergilir bagi pelayanan berbasis anggaran PSO, maka disarankan agar PT. PLN diberikan kompensasi atas seluruh biaya terkait dengan peningkatan penjualan sepanjang tidak melebihi target koneksi baru yang ditetapkan oleh pemerintah.

Manajemen BUMN umumnya tidak mampu mengontrol harga beberapa input utama yang digunakan dalam produksi pelayanan PSO mereka. Hal ini berlaku terutama pada harga bahan bakar minyak, yang merupakan komponen biaya operasi pelayanan yang paling besar bagi PT. PLN, PT. KAI dan PT. PELNI. Karena itu disarankan agar pembayaran kompensasi PSO aktual kepada BUMN-BUMN

²¹ Manajemen PT. PLN dapat dan memang mengendalikan pertumbuhan penjualan melalui pembatasan koneksi-koneksi baru, meskipun hal ini mungkin tidak konsisten dengan tujuan-tujuan kelistrikan pemerintah.

didasarkan pada harga bahan bakar dan energi yang berlaku dibandingkan dengan pada harga yang digunakan untuk mempersiapkan estimasi anggaran.

Prosedur-prosedur Pembayaran:

Pembayaran Kompensasi PSO dilakukan kepada BUMN setelah diketahui jumlah biaya PSO. Jadi berdasarkan PMK Nomor 117/2005, di tahun 2006 PT. PLN memperoleh pembayaran kompensasi pada bulan Maret 2006 yang pada awalnya sebesar 90% dari jumlah rata-rata bulanan yang dihitung. Untuk PT. POSINDO dan PT. PELNI, pembayaran dilakukan setelah inspeksi verifikasi gabungan yang dilakukan oleh Depkeu dan kementerian sektor. Jika pembayaran PSO mewakili proporsi yang substansial dari total pendapatan – misalnya untuk PT. PLN – maka hal ini dapat menimbulkan gangguan bagi aliran kas perusahaan. Masalah aliran kas yang demikian bisa semakin memburuk ketika harga-harga input mengalami peningkatan tajam, seperti yang dialami oleh PT. PLN di tahun 2006.

Tanpa mekanisme pendanaan khusus melalui APBN, BUMN-BUMN harus mencari jalan lain untuk mempertahankan likuiditas mereka. Sebagaimana terjadi pada PT. PLN, yang telah menumpuk hutang pada Pertamina untuk pembelian bahan bakar minyak yang dilaporkan sekarang telah berjumlah sekitar Rp 22 triliun. Pada gilirannya Pertamina dikabarkan telah mengatasi permasalahan aliran kasnya yang ditimbulkan oleh masalah tersebut dengan jalan menunda pembayaran pajak kepada pemerintah. Perbaikan jangka pendek yang dilakukan oleh Pertamina tersebut sesungguhnya problematis dan karena itu disarankan untuk mempertimbangkan alternatif jalan keluar untuk menghindari masalah aliran kas yang ditimbulkan oleh PSO, termasuk kemungkinan disediakannya fasilitas likuiditas PSO. Pertimbangan perlu juga diberikan pada perubahan prosedur verifikasi guna mengurangi penundaan pembayaran dan untuk mengalihkan perhatian kepada pengawasan terhadap subsidi pelayanan.

4.8 Pembukuan dan Pelaporan

PP Nomor 45/2005 menetapkan bahwa:

- BUMN-BUMN yang menerima kompensasi PSO membuat pembukuan yang terpisah antara kegiatan usaha yang berhubungan dengan penugasan PSO dan kegiatan usaha yang non-PSO;
- Direksi BUMN memberikan laporan mengenai pelaksanaan penugasan PSO kepada Rapat Umum Pemegang Saham / Meneg BUMN dan Menteri Teknis yang berkepentingan.

Pembukuan: Pembukuan yang terpisah antara kegiatan PSO dan non-PSO tidak akan mungkin bagi hampir semua BUMN karena kegiatan PSO dan kegiatan usaha lain mereka biasanya berkaitan erat. Misalnya, penjualan listrik PT. PLN kepada kategori tarif tertentu dapat berubah dari tarif PSO menjadi tarif komersil non-PSO jika tarif mengalami peningkatan atau jika biaya pelayanan mengalami penurunan. Demikian pula jika kapal-kapal PT. PELNI secara bersamaan memberikan pelayanan PSO dan non-PSO, maka biaya pelayanan pada setiap bentuk pelayanan tidak dapat dicatat secara terpisah.

Dengan demikian maka ketentuan Peraturan Pemerintah hendaknya diartikan bahwa BUMN-BUMN yang menerima pembayaran PSO harus mempertahankan manajemen pembukuan atau sistem penghitungan biaya pelayanan yang kompeten guna mengalokasikan biaya-biaya dan pendapatan secara tepat kedalam kategori pelayanan yang mereka berikan. Sistem ini harus didokumentasikan dengan benar, dengan aturan yang jelas menyangkut alokasi *overhead* dan biaya-biaya gabungan. Sistem-sistem tersebut juga perlu diaudit.

Pelaporan: Laporan-laporan PSO tahunan yang wajib dipersiapkan oleh manajemen BUMN hendaknya dipandang sebagai instrumen-instrumen untuk meningkatkan transparansi subsidi pemerintah, dan hendaknya terbuka bagi publik. Di samping untuk mendokumentasikan biaya penyediaan pelayanan PSO, laporan tersebut sebaiknya juga memberikan informasi mengenai keuntungan yang diperoleh serta isu-isu seputar pelaksanaan PSO.

Sebagai contoh, PT. PLN bisa diharapkan untuk mendokumentasikan jumlah pelanggan yang menerima subsidi pada tiap kategori tarif (sebaiknya berdasarkan wilayah) dan jumlah rata-rata subsidi per pelanggan menurut kategori tarif. Sedangkan bagi operator transportasi seperti halnya PT. KAI dan PT. PELNI, akan lebih baik jika ditetapkan prosedur penggunaan pelayanan (agar dapat melakukan identifikasi awal terhadap kegiatan usaha yang berpotensi terabaikan) dan menyediakan informasi yang relevan mengenai keadaan dan skala persaingan dari jasa transportasi lainnya.²²

4.9 Isu-isu Lain

Prinsip panduan yang telah diusulkan sebagaimana tersebut di atas cenderung menekankan pada efisiensi. Dalam konteks subsidi, efisiensi memiliki beberapa dimensi berbeda. Pertama, efisiensi sebuah organisasi mempengaruhi biaya-biaya pelayanan PSO yang diberikan. Jika pelayanan diberikan oleh kontraktor swasta, maka desain subsidi yang hati-hati ditambah dengan penggunaan tender yang kompetitif dan kontrak multi-tahunan dapat digunakan untuk menurunkan biaya-biaya dan dapat pula memungkinkan transisi awal menuju operasi yang benar-benar komersil. Hal ini tidaklah mungkin dicapai jika pelayanan tersebut harus disediakan oleh BUMN, dan ketergantungan haruslah diletakan pada kombinasi dari beberapa prosedur seperti misalnya peningkatan *'corporate governance'*, pelaksanaan audit kinerja independen, *'benchmarking'*, dan peningkatan transparansi dan keterbukaan.

Kedua, efisiensi juga sangat penting bagi pentargetan subsidi. Jika subsidi tidak ditargetkan dengan benar, keuntungannya akan mengalir ke mereka yang sesungguhnya tidak membutuhkannya. Hal ini dapat diilustrasikan melalui subsidi bahan bakar, yang sangat sulit ditangani. Bahan bakar yang dikhususkan untuk suatu kelompok penerima manfaat tertentu, dapat dengan mudah dialihkan kepada para pengguna lain, seperti misalnya industri-industri dan operator truk yang turut menikmati minyak tanah bersubsidi yang sebenarnya dikhususkan untuk penggunaan pada rumah tangga.

²² Misalnya, Dephub hendaknya menyediakan informasi yang relevan mengenai pelayanan bis-bis pesaing jika Dephub mengajukan subsidi bagi pelayanan kereta api kelas ekonomi pada jalur tertentu.

Hal ini sangat kontras dengan tujuan awal skema PSO kelistrikan yang menargetkan sekelompok pengguna (mereka yang menggunakan tenaga listrik yang sangat rendah) dan tidak siap menghadapi penyimpangan. Namun, sementara sedikit, jika ada, dari para penerima manfaat subsidi listrik dapat diklasifikasikan sebagai orang kaya, maka skema ini jelas tidak dapat memberi manfaat bagi rumah tangga dengan pendapatan rendah yang tidak mampu membayar biaya pemasangan dimuka. Hal ini mencerminkan pentingnya mempertimbangkan mekanisme subsidi lain .

Umumnya penetapan target subsidi tidak terlalu dipermasalahkan dalam sektor infrastruktur jika dibandingkan pada sektor lain, hanya karena kualitas pelayanan cenderung membatasi daya tariknya. Misalnya, orang-orang yang berpendapatan tinggi sepertinya tidak mungkin menggunakan sarana kereta api kelas ekonomi, bis, atau pelayanan antar pulau. Namun demikian penetapan target efisiensi hendaknya dipertimbangkan dalam upaya mendesain setiap skema PSO.

Terakhir, efisiensi juga penting dalam hal perolehan pendapatan. Jika para pengguna tidak membayar, beban PSO pasti meningkat. Pencurian masih tetap menjadi masalah pada sektor kelistrikan, meskipun penurunan tingkat kehilangan sistem menunjukkan bahwa kemajuan yang baik telah dilakukan untuk mengatasinya. Masalah-masalah yang lebih besar secara proporsional terdapat pada sektor transportasi, dimana pelanggaran tiket (*fare evasion*) atau kebocoran pendapatan merupakan hal yang umum pada banyak jenis pelayanan. Informasi yang ada menunjukkan bahwa dalam hal penanganan kerugian pendapatan, BUMN masih tertinggal dibelakang perusahaan swasta.

BAB 5

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Kesimpulan

Keberadaan infrastruktur telah memainkan peran yang sangat penting dan vital dalam memacu pertumbuhan ekonomi nasional yang berkelanjutan. Tersedianya infrastruktur juga telah memungkinkan masyarakat memperoleh akses yang lebih baik terhadap berbagai pelayanan publik. Sementara itu, BUMN telah menjadi unit penting dalam penyediaan langsung infrastruktur yang dalam berbagai situasi telah diwajibkan pemerintah untuk bertindak sebagai agen penyedia berbagai layanan publik dasar kepada masyarakat termasuk golongan yang tidak mampu dengan harga “terjangkau”.

Pelaksanaan PSO kepada BUMN-BUMN infrastruktur masih dalam kondisi belum sehat atau “*ill-defined*” dimana biaya-biaya PSO masih dikompensasi melalui kombinasi subsidi silang (*cross-subsidy*) dengan subsidi input (*input-subsidy*) yang diberikan pemerintah dan BUMN-BUMN lain. Praktek-praktek PSO yang ada saat ini dirasakan masih jauh dari transparansi, tidak mendorong penyedia jasa yang efisien, serta dapat secara serius mendistorsi proses pengambilan keputusan dalam operasional BUMN infrastruktur.

Efektifnya UU No. 19/2003 tentang BUMN telah memberikan dasar-dasar pelaksanaan tugas khusus atau PSO terhadap BUMN dengan memberikan kompensasi yang memadai sesuai dengan biaya-biaya yang harus dikeluarkan. PP No. 45/2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran BUMN telah merinci metoda-metoda pemberian kompensasi untuk PSO sebagai bentuk pelaksanaan kerangka kerja baru dalam perhitungan dan pembayaran kompensasi PSO. Kemajuan teknologi dan globalisasi menuntut perbaikan berbagai kebijakan dan kerangka peraturan. Dinamika yang tinggi ini juga memerlukan sinkronisasi peraturan PSO infrastruktur.

Namun demikian, pembahasan dan diskusi dalam Bab 4 memperlihatkan bahwa masih banyak kendala dan permasalahan dalam pelaksanaan PSO di bidang infrastruktur ini. Pertama, dalam banyak sektor infrastruktur, kebijakan penyediaan subsidi perlu klarifikasi dan penajaman dalam berbagai isu terkait. Kedua, perlu kejelasan perbedaan antara suatu bisnis yang merugi yang dilaksanakan BUMN dengan berbagai jenis layanan yang harus dilaksanakan BUMN sebagai penugasan dari pemerintah pada tingkat tarif semi komersil atau “*sub-commercial*”. Dengan kata lain, diperlukan kejelasan definisi PSO dalam infrastruktur. Ketiga, sebagaimana terlihat dari studi kasus keempat BUMN yang dibahas, maka sekarang ini dirasakan sangat mendesak untuk menyiapkan “*general guidelines*” untuk penghitungan biaya kompensasi PSO, penetapan margin, prosedur penganggaran dan pembayaran PSO, serta mekanisme PSO yang efektif.

5.2. Rekomendasi

Laporan ini dipersiapkan sebagai langkah awal bagi kegiatan-kegiatan yang lebih “*advanced*” yang bertujuan memperbaiki pelaksanaan kebijakan kompensasi PSO bagi BUMN infrastruktur. Sebagai langkah selanjutnya, diusulkan agar sekretariat KKPPi hendaknya membentuk sebuah kelompok kecil yang terdiri dari perwakilan dari Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Depkeu, Bappenas, dan Meneg BUMN untuk meninjau kembali rekomendasi yang telah dibuat pada bagian 4 laporan ini, serta mengembangkannya.

Kegiatan prioritas yang disarankan bagi kelompok kerja tersebut antara lain adalah: mengevaluasi laporan kunci dan dokumen menyangkut penganggaran, pelaksanaan, dan perolehan manfaat PSO dari keempat BUMN terkait, serta mengembangkan format-format awal dan panduan-panduan persiapan bagi proposal-proposal dan laporan-laporan pelaksanaan PSO yang sudah disesuaikan dengan peraturan terbaru.

Lebih jauh diusulkan agar cakupan tugas Kelompok Kerja hendaknya termasuk melakukan peninjauan dan memberikan rekomendasi bagi perbaikan kerangka kebijakan pelayanan infrastruktur yang diberikan langsung oleh lembaga pemerintah dan oleh para kontraktor swasta.

Rencana Kerja dan Sasaran prioritas Kelompok Kerja selayaknya dituangkan kedalam suatu Rencana Kerja yang terikat waktu bagi kegiatan-kegiatannya untuk satu tahun anggaran tertentu. Rencana tersebut hendaknya disiapkan melalui konsultasi dengan kementerian sektor dan BUMN-BUMN yang didasarkan pada estimasi yang realistis terhadap sumber daya yang tersedia.

Disamping pelaksanaan kegiatan oleh kelompok kerja, departemen teknis terkait diharapkan dapat segera memulai proses “*updating*” kebijakan PSO masing-masing untuk memudahkan proses sinkronisasi dan koordinasi kebijakan.

LAMPIRAN

Lampiran A

Kerangka Hukum untuk PSO

1. Konstitusi

Pasal 33

(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara

Pasal 34

(3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak

2. Undang-Undang No. 19/2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Pasal 66

Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Setiap penugasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS/Menteri.

Penjelasan

Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak fisibel, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.

3. PP No. 45/2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara

Pasal 65

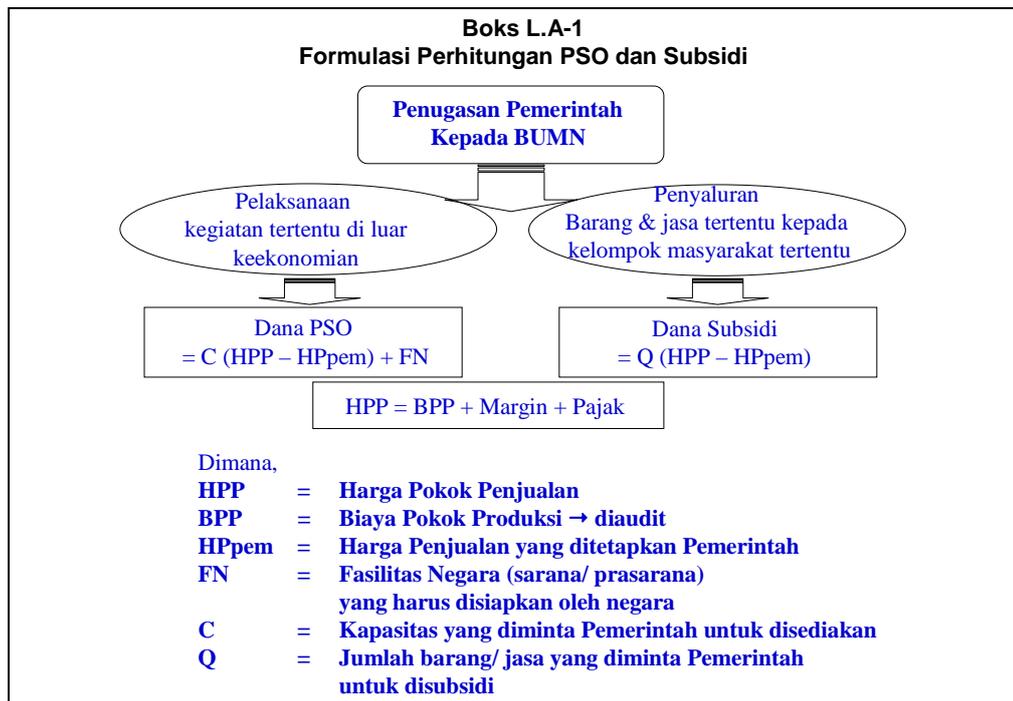
- a. Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan serta kegiatan usaha BUMN
- b. Rencana penugasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikaji bersama antara BUMN, Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis yang memberikan penugasan yang dikoordinasikan oleh Menteri Teknis yang memberikan penugasan
- c. Apabila penugasan secara finansial tidak menguntungkan, Pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang dikeluarkan oleh BUMN termasuk margin yang diharapkan sepanjang dalam tingkat kewajaran sesuai dengan penugasan
- d. Setiap penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari RUPS untuk Persero dan dari Menteri untuk BUMN atau Perum.
- e. BUMN yang melaksanakan penugasan khusus Pemerintah harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan mengenai penugasan tersebut dan pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan.

- f. Setelah pelaksanaan kewajiban pelayanan umum, Direksi wajib memberikan laporan kepada RUPS/Menteri, MenKeu dan Menteri Teknis

Penjelasan

Yang dimaksud dengan 'fungsi kemanfaatan umum' adalah penugasan yang diberikan pemerintah dalam rangka memberikan kewajiban pelayanan umum (Public Service Obligation) yaitu berupa kewajiban pemerintah untuk menyediakan barang dan jasa tertentu yang sangat dibutuhkan masyarakat luas.

4. Formulasi Umum PSO

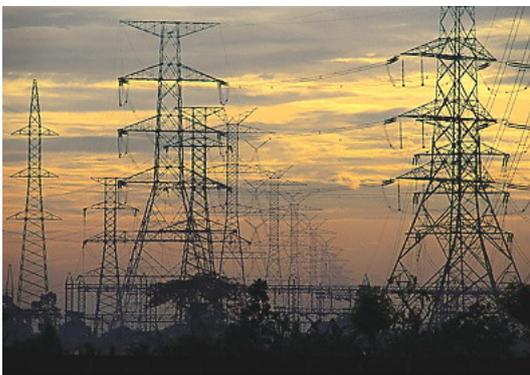


Sumber : Kantor Menneq BUMN (2006)

Lampiran B**Kewajiban Pelayanan Publik (PSO) PLN****Latar Belakang**

Undang-undang Kelistrikan tahun 1985 (UU no. 15/1985) mengharuskan PLN sebagai Pemegang Kuasa Usaha Kelistrikan atau PKUK, untuk menyediakan listrik kepada masyarakat dengan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah. Tarif Dasar Listrik atau TDL ditetapkan oleh Presiden berdasarkan rekomendasi yang diberikan oleh Menteri yang bertanggung jawab terhadap sektor energi. Peraturan-peraturan yang ada memberikan petunjuk mengenai faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam menetapkan struktur dan tingkatan tarif, namun tidak secara jelas menetapkan frekwensi pelaksanaan tinjauan tarif.

Dok.: KKPP1



Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1989, yang kemudian dirubah dengan Peraturan Pemerintah nomor 3/2005 dan nomor 26/2006, menargetkan penyediaan bantuan pemerintah yang bermanfaat bagi kelompok-kelompok masyarakat yang berpendapatan rendah dan perluasan jaringan kelistrikan di daerah pedesaan dan daerah-daerah tertinggal lainnya. Namun kewajiban pelayanan umum PLN untuk memasok listrik pada tarif yang telah ditetapkan pemerintah tetap berlaku bagi semua kategori pelanggan.

Pada 1994, tarif dasar listrik rata-rata telah ditetapkan agar memampukan PLN untuk mencapai 8% *Rate of Return* (RoR) dari aktiva tetap operasional yang dinilai kembali (*revalued fixed assets in operation*).²³ Pada saat yang bersamaan, sebuah mekanisme penyesuaian tarif listrik otomatis (ETAM) diperkenalkan guna menjaga nilai riil tarif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi pada beberapa faktor seperti nilai tukar, harga bahan bakar dan campuran bahan bakar.

Sementara tarif rata-rata didesain untuk memampukan PLN untuk mencapai target keuangan perusahaan, maka tarif untuk kategori-kategori pelanggan individual didesain untuk mencerminkan sasaran-sasaran sosial dan regional pemerintah. Tarif standard nasional yang digunakan memiliki dua karakteristik utama:

- Tarif untuk kategori pelanggan individual berlaku sama di semua wilayah – misalnya, pelanggan rumah tangga di Jakarta dan Papua membayar tarif yang sama – dan tidak mencerminkan variasi regional yang sangat berarti dalam biaya penyediaan PLN (lihat gambar 1);
- Tarif untuk pelanggan yang sangat kecil secara signifikan ditetapkan dibawah biaya penyediaan PLN.

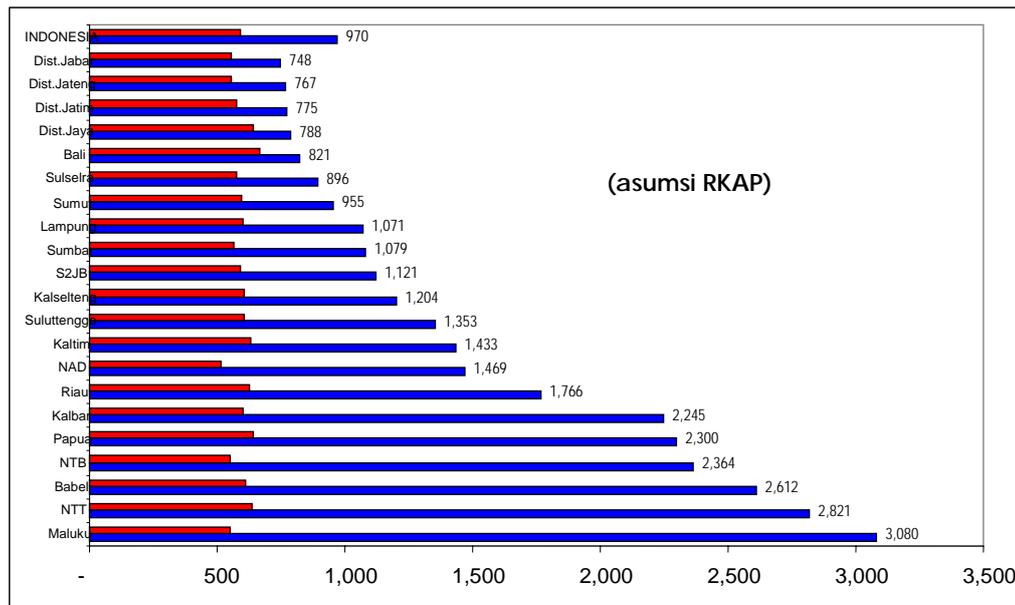
Dengan kata lain, tarif standar nasional mewajibkan para pelanggan di Jawa-Bali untuk mensubsidi para pelanggan yang berada diluar kedua pulau-pulau luar, sama halnya dengan para pelanggan besar yang memberikan subsidi silang bagi para pelanggan kecil.

Pengaturan yang demikian berfungsi cukup baik sepanjang akhir tahun 80an dan awal/pertengahan tahun 90an, yang memungkinkan PLN memperoleh serangkaian profit. Hal ini didukung oleh beragam subsidi input yang disediakan oleh pemerintah, termasuk dalam bentuk bahan bakar minyak berharga murah, pinjaman konsesi (*on-lent concessional loans*), dan kesediaan pemerintah untuk menerima tingkat RoR dibawah target. Mekanisme ETAM diterapkan secara konsisten, dengan sedikit penyesuaian kuartalan yang cukup menjaga kesehatan keuangan PLN tanpa menimbulkan pergolakan sosial.

²³ Kebijakan ini sesuai dengan perjanjian pinjaman sektor kelistrikan Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia selama tahun 90an.

Timbulnya krisis ekonomi pada tahun 1997 yang diikuti dengan depresiasi Rupiah yang tajam segera membuat PLN berada di ujung kebangkrutan karena sebagian besar biayanya saat itu (sampai sekarang) ada dalam mata uang Dolar Amerika. Mekanisme ETAM kemudian ditinggalkan dan selanjutnya nilai US\$ dari tarif rata-rata terpuruk dari sekitar 7 sen US per kWh dalam tahun 1996 menjadi kurang dari 2 sen US per kWh di tahun 1998.

Boks L.B-1
Pendapatan dan Biaya Penyediaan PLN Tahun 2006
(Berdasarkan Wilayah)



Sumber: PLN

Agar PLN tetap bertahan, pemerintah mengijinkannya untuk menunda kewajiban pembayaran terhadap hutang konsesi; dan menyediakan bantuan aliran kas sementara.²⁴

Setelah masa krisis, pemerintah berupaya memulihkan kembali kondisi kesehatan keuangan PLN dengan jalan:

- Secara progresif meningkatkan tarif dasar rata-rata dari kurang dari 2 sen US di tahun 1998 menuju ke level sebelum krisis yaitu 7 sen US per kWh di tahun 2003;²⁵
- Merestrukturisasi kewajiban-kewajiban pembayaran hutang PLN yang belum dipenuhi yang berjumlah total Rp34.1 triliun, yang sebagiannya diubah menjadi modal baru pemerintah dan sebagiannya lagi menjadi bentuk pinjaman baru dalam mata uang Rupiah.

Namun selanjutnya dengan terjadinya peningkatan harga minyak dan adanya Keputusan Pemerintah pada bulan Oktober 2005 untuk menghilangkan subsidi pada produk-produk minyak domestik selain minyak tanah bagi rumah tangga dan bahan bakar dasar transportasi darat, telah menyebabkan biaya pembangkitan listrik PLN melambung.²⁶ Pada akhir tahun 2005, biaya penyediaan PLN telah melampaui tarif untuk semua kategori pelanggan. Pemerintah juga telah memilih untuk menunda peningkatan tarif

²⁴ Jumlah total bantuan aliran kas yang disediakan untuk PLN selama periode 1998/1999, 1999/2000, dan April – Desember 2000 berjumlah Rp5.9 triliun.

²⁵ Peraturan yang berlaku sekarang mengijinkan PLN untuk menetapkan tarif yang lebih tinggi di beberapa daerah berdasarkan konsultasi dengan pemerintah setempat, namun sejauh ini hanya ada beberapa perjanjian terbatas yang telah dibuat.

²⁶ Peningkatan biaya pembangkitan listrik diperparah oleh ketergantungan PLN yang berlebihan pada pembangkit listrik berbahan bakar minyak, yang sebagiannya diakibatkan oleh kebijakan subsidi minyak sebelumnya.

listrik, dengan salah satu alasan diantaranya adalah adanya kesulitan sosial dan ekonomi yang berawal dari peningkatan harga minyak pada bulan Oktober 2005.

Kebijakan PSO untuk Kelistrikan

Pada tahun 2001, pemerintah memperkenalkan skema PSO yang yang ditargetkan secara eksplisit yang melaluinya PLN akan diberikan kompensasi dari APBN atas kewajibannya memasok listrik bagi para pelanggan yang sangat kecil dengan tariff sub-komersil. Hal ini berlaku bagi perumahan kecil (R1); dan para pelanggan lainnya yang menggunakan kapasitas koneksi 450 VA (cukup untuk menyalakan sembilan bola lampu yang masing-masing berkekuatan 50 watt) dan yang konsumsi listrik per bulannya mencapai 60 KWH (cukup untuk menyalakan sembilan bola lampu masing-masing berkekuatan 50 watt selama 4,5 jam/hari). Berbeda dengan skema subsidi minyak tanah untuk rumah tangga, skema PSO untuk kelistrikan ini ditargetkan secara tepat dan tidak mudah untuk disalahgunakan.

Dalam menindaklanjuti formalisasi kebijakan PSO melalui pemberlakuan Undang-undang nomor 19/2003, maka pada tahun 2005 skema PSO tersebut diperluas mencakup kategori-kategori tarif lainnya dimana biaya penyediaan PLN melampaui tariff yang ada. Meskipun penyediaan anggaran dibuat pada APBN 2005, namun rincian prosedur implementasi baru diterbitkan pada bulan November 2005 dalam bentuk Peraturan Menteri Keuangan PMK 117/PMK.02/2005 (PMK 117/2005) tentang Penghitungan dan Pembayaran subsidi Kelistrikan untuk Tahun Anggaran 2006. Peraturan ini menetapkan bahwa:

- Subsidi kelistrikan akan disalurkan melalui PLN kepada para pelanggan listrik yang ada dalam kategori tarif dimana harga jual rata-rata berada dibawah biaya pokok penyediaan. (Pasal 2);
- Jumlah subsidi dihitung sebagai selisih negatif antara tarif yang berlaku bagi setiap kategori dikurangi dengan Biaya Pokok Penyediaan (BPP) pada level penyediaan listrik (voltage) yang berlaku, dikalikan dengan volume penjualan bagi setiap kategori tarif (Pasal 3).²⁷

Total biaya penyediaan PLN dialokasikan pada level penyediaan voltase yang berbeda dengan menggunakan rumus yang ditetapkan dalam pasal 4. Pasal 5 memuat daftar komponen biaya yang layak diikutsertakan dalam perhitungan, yaitu:²⁸

- pembelian listrik, termasuk sewa mesin pembangkit (generator);
- biaya bahan bakar dan pelumas;
- biaya pemeliharaan, termasuk material dan servis;
- biaya tenaga kerja;
- biaya administrasi;
- depresiasi aktiva tetap operasional;²⁹
- biaya pinjaman yang terkait dengan penyediaan listrik.

Jumlah subsidi kelistrikan yang disetujui didokumentasikan oleh Direktur Jenderal Anggaran dan Keseimbangan Fiskal dalam sebuah Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Manajemen PLN diwajibkan untuk memasukan aplikasi pembayaran subsidi bulanan sesuai dengan anggaran tersebut, dan mendukungnya dengan data penjualan aktual berdasarkan kategori tarif untuk periode pembayaran, estimasi sementara biaya penyediaan aktual periode tersebut, dan estimasi subsidi kelistrikan terbaru yang dibutuhkan untuk tahun tersebut.³⁰ Jumlah pembayaran yang diminta tergantung pada verifikasi Depkeu dengan menggunakan informasi pendukung yang disediakan oleh PLN, dengan jumlah aktual yang dibayar ditetapkan sebesar 90% dari jumlah yang diijinkan. Untuk bulan November dan Desember,

²⁷ Biaya penyediaan dihitung untuk tingkat voltase tinggi, menengah, dan rendah. Kategori-kategori tarif individual disesuaikan dengan level voltase yang berbeda. (misalnya: pelanggan R1 untuk kategori perumahan kecil disuplai pada level voltase rendah [220V] sementara pelanggan industri besar disuplai pada level voltase tinggi).

²⁸ Komponen-komponen biaya yang dianggap tidak layak untuk diikutsertakan dalam penghitungan biaya adalah: (a) biaya-biaya yang terjadi dalam wilayah-wilayah yang tidak menerapkan TDL; dan (b) biaya-biaya unit pendukung PLN seperti jasa engineering, jasa teknis, dan pendidikan dan latihan

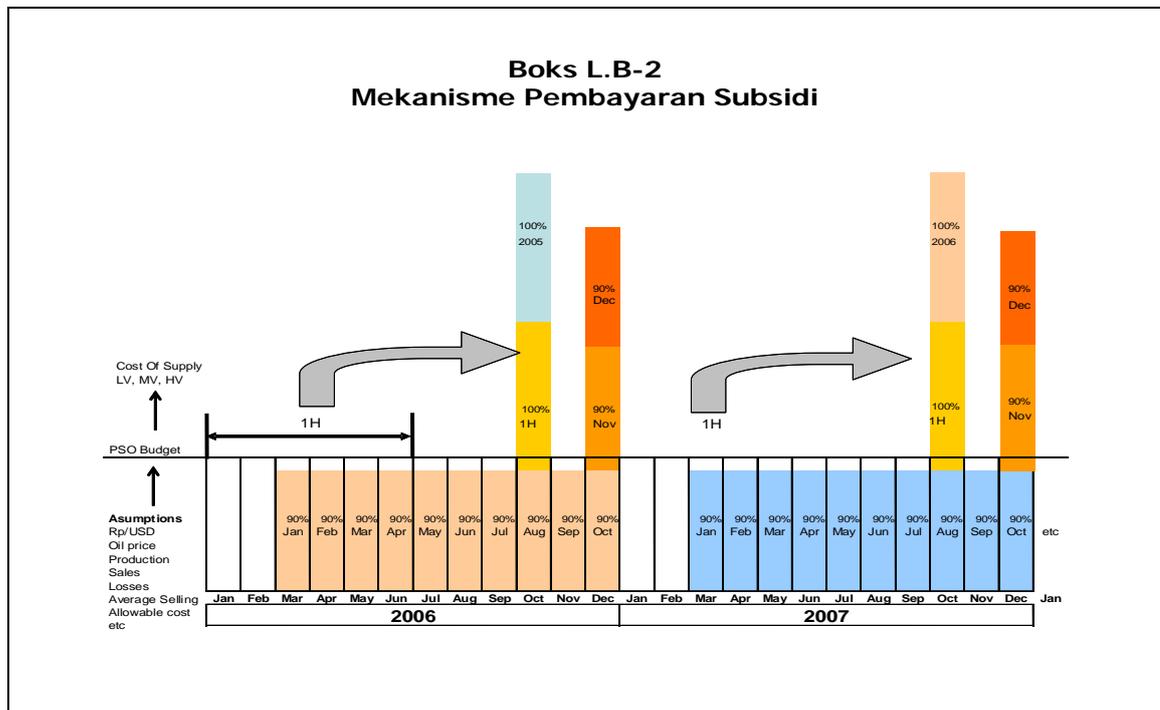
²⁹ Aktiva tetap PLN dinilai kembali pada tahun 2002 untuk mencerminkan biaya penggantian. Karena itu biaya penyusutan akan memberikan pengaturannya yang realistis bagi biaya amortisasi modal.

³⁰ Informasi pendukung tidak perlu disediakan untuk bulan November dan Desember.

Depkeu membayar rata-rata dari jumlah yang dibayarkan per bulan untuk masa 10 bulan yang lalu. Mekanisme pembayaran diilustrasikan pada gambar 1.

Untuk mendapatkan koreksi terhadap total pembayaran, PLN diwajibkan untuk memasukan sebuah laporan mengenai penjualan aktual per kategori tarif dan biaya aktual per level voltase kepada Direktur Jenderal Anggaran dan Keseimbangan Fiskal, yang membentuk sebuah team untuk melakukan verifikasi terhadap laporan tersebut. Hasil proses verifikasi digunakan sebagai dasar untuk mengoreksi pembayaran subsidi, dengan jumlah koreksi tergantung pada persetujuan Menteri Keuangan. Setelah persetujuan diperoleh, jumlah koreksi boleh dibayarkan bersama dengan pembayaran subsidi berikutnya. Jumlah akhir subsidi tergantung pada audit yang dilakukan oleh seorang auditor yang ditunjuk oleh Direktur Jenderal Anggaran dan tidak boleh melebihi jumlah total yang ditetapkan dalam APBN-P.³¹ Sisa subsidi yang tidak dibelanjakan harus di masukan dalam sebuah 'escrow account'. Hal ini akan menunda hasil-hasil audit yang ditugaskan oleh *commission* Direktur Jenderal Anggaran dan Keseimbangan Fiskal.

PMK 117/2005 tidak mengatur tentang pembayaran margin kepada PLN, yang artinya pada saat ini margin yang ditetapkan adalah 0%. Sementara ini pertimbangan sedang diberikan oleh kementerian-kementerian yang berwenang³² terhadap usulan untuk membayarkan sejumlah margin positif, meskipun keputusan menyangkut hal tersebut akan membutuhkan persetujuan DPR



Sumber: PLN

Evolusi Pembayaran PSO Kepada PLN

Selama periode 2001 sampai 2004, PLN telah menerima kompensasi PSO untuk subsidi-subsidi yang ditargetkan bagi para pelanggan kecil sebagai berikut:

³¹ Hal ini tidak konsisten dengan ketentuan Undang-undang nomor 19/2003 bahwa BUMN diberikan kompensasi atas seluruh biaya PSO mereka.

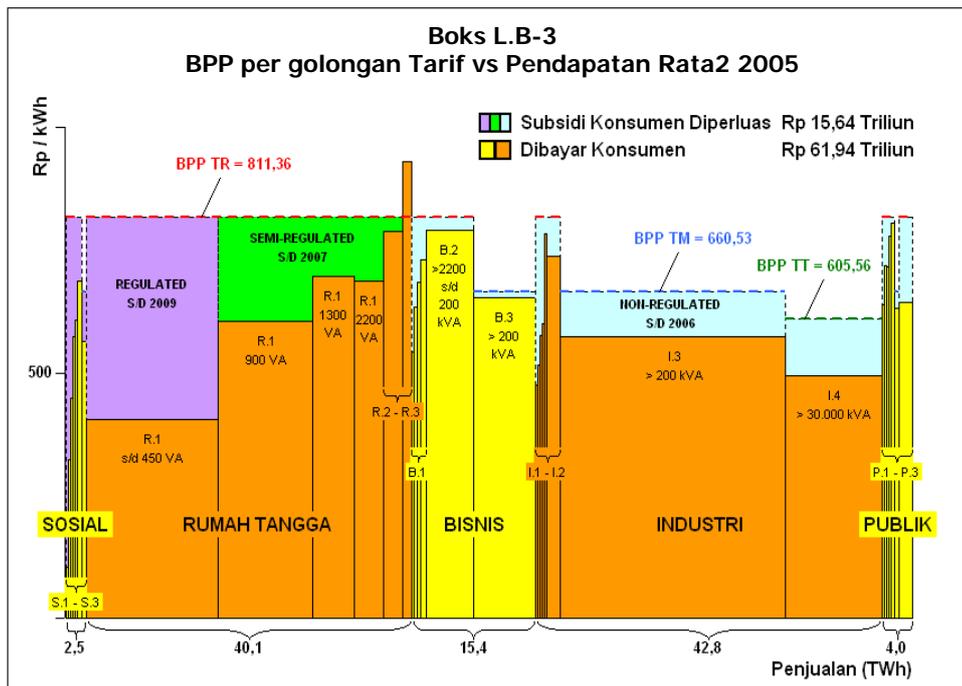
³² Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Negara BUMN, and Departemen Keuangan.

**Tabel L.B-1
PSO PLN**

Tahun	Jumlah (Rp Triliun)	Pelanggan (Juta)
2001	4.30	19.28
2002	4.10	19.20
2003	3.36	19.28
2004	3.31	19.41

Untuk tahun 2005, alokasi APBN ditetapkan sebesar Rp 12.511 triliun, dimana pada akhir tahun 2005 sejumlah Rp 8.851 triliun telah digunakan.³³ Sisanya akan dibayar melalui APBN-P 2006 berdasarkan audit terhadap biaya dan pendapatan aktual PLN.

Pada APBN tahun 2006, jumlah pembayaran PSO kepada PLN ditetapkan sebesar Rp.15 triliun. Namun, dengan terus meningkatnya harga minyak maka jumlahnya meningkat menjadi Rp 31.2 triliun yang disetujui dalam APBN-P 2006.



Isue-isu Kunci Pelaksanaan

Lima isu kunci yang perlu disebutkan disini adalah:

- Waktu Pembayaran
- Batasan Maksimum jumlah PSO

³³ Jumlah ini mendanai subsidi-subsidi kelistrikan kepada sejumlah 34.4 juta pelanggan PLN.

- Biaya-biaya tidak layak
- Ketiadaan margin
- Subsidi-subsidi silang yang berkelanjutan

Waktu Pembayaran. Seperti yang diilustrasikan pada Gambar 1, PLN menerima pembayaran kompensasi PSO dari anggaran setelah terjadinya biaya. Hal ini diperburuk oleh terus meningkatnya harga bahan bakar yang terjadi pada tahun 2006. Walaupun masalah peningkatan harga minyak ini kemudian ditangani melalui peningkatan alokasi anggaran dalam APBN-P 2006, namun hal ini tidak menyelesaikan masalah aliran kas PLN. Tanpa adanya pilihan lain, PLN memutuskan untuk mengatasi masalah ini dengan menunda pembayaran bahan bakar kepada Pertamina.

Batas Maksimum Jumlah PSO. UU 19/2003 dan PP 45/2005 mengatur bahwa BUMN diberikan kompensasi untuk seluruh biaya-biaya PSO mereka, sementara PMK 117/2005 mengharuskan kompensasi PSO untuk PLN diberikan batas maksimum pada jumlah yang ditetapkan dalam APBN. Untuk menghindarkan terjadinya biaya yang tidak terkompensasi, PLN pusat mengikutsertakan jumlah PSO dalam kontrak-kontraknya dengan unit-unit bisnis individu. Unit-unit bisnis tersebut pada gilirannya berusaha untuk berpegang pada alokasi tersebut, sehingga membuat mereka mengurangi pertumbuhan suplai yang akan mengakibatkan tingginya biaya melebihi alokasi-alokasi PSO.

Biaya-biaya Yang Tidak Layak. Daftar biaya-biaya yang layak yang ditetapkan dalam PMK 117/2005 (Pasal 5) mencakup semua biaya utama PLN. Namun, ada enambelas komponen biaya yang telah dikategorikan sebagai biaya-biaya yang tidak layak seperti:

1. Penyusutan Wisma dan Rumah Dinas.
2. Pemeliharaan Wisma dan Rumah Dinas
3. Sewa rumah untuk pejabat
4. Biaya lainnya Wisma dan Rumah Dinas
5. Kepegawaian Wisma dan Rumah Dinas
6. Penyisihan Piutang ragu-ragu
7. Penyisihan Material
8. Bahan makanan dan konsumsi
9. Pakaian dinas
10. Pajak Penghasilan / UTBP
11. Tunjangan Keagamaan
12. Asuransi Pegawai
13. Perawatan Kesehatan
14. Biaya Pegawai Lainnya
15. Biaya Usaha Lainnya
16. Penyusutan Material Cadang

Secara total, ini merupakan sekitar 0.4% dari biaya-biaya yang dikeluarkan PLN. Karena semua pelanggan PLN sekarang ini merupakan pelanggan PSO, pengecualian biaya-biaya tersebut akan menyebabkan PLN harus menanggung kerugian karena biaya-biaya tersebut tidak dapat ditutupi dari sumber-sumber lain.

Ketiadaan Margin. UU 19/2003 dan PP 45/2005 menghendaki agar kompensasi PSO harus meliputi pengaturan tentang margin sesuai dengan tugas-tugas yang diberikan, meskipun seperti yang telah disebutkan diatas bahwa hal ini tidak ditangani oleh PMK 117/2005. Pengaturan margin PSO harus mempertimbangkan target finansial yang ditetapkan bagi BUMN oleh para pemegang sahamnya. Pada gilirannya harus juga mempertimbangkan tingkat pendanaan sendiri yang dikehendaki bagi investasi-investasi di masa yang akan datang. Walaupun PLN secara eksplisit ditugaskan pada akhir tahun 80an dan awal 90an untuk mencapai 8% ROR dari aktiva tetap yang dinilai kembali (*revalued fixed assets*), namun sejak terjadinya krisis, target yang tersirat sepertinya mencapai titik impas. Yang penting bagi kesehatan keuangan PLN, adalah bahwa pemerintah kembali menetapkan target kinerja keuangan perusahaan yang eksplisit serta mengaitkan margin PSO dengan hal ini.

Subsidi-subsidi Silang yang Berkelanjutan. Struktur mekanisme PSO sekarang yang ditetapkan dengan PMK 117/2005 secara tersirat didesain untuk menghilangkan subsidi silang antara kategori-kategori pelanggan (misalnya: antara pelanggan industri-industri besar dengan pelanggan rumah tangga kecil). Karena semua kategori pelanggan sekarang ini disubsidi, maka hal ini telah menghilangkan atau mengurangi subsidi-subsidi silang antar wilayah. Namun, dengan meningkatnya tarif dan/atau menurunnya biaya penyediaan, maka mungkin akan muncul kembali subsidi-subsidi silang yang mendasar antara wilayah-wilayah. Hal ini dapat menyurutkan investasi PLN di pulau-pulau luar, sebuah tindakan yang tidak akan bersesuaian dengan kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk mendorong pengembangan infrastruktur di daerah-daerah tertinggal. Pertimbangan yang teliti harus diberikan dalam menetapkan struktur PSO yang menghasilkan keseimbangan yang tepat antara subsidi-subsidi silang dan pembayaran APBN, serta menciptakan insentif yang dapat diandalkan bagi PLN.

Lampiran C

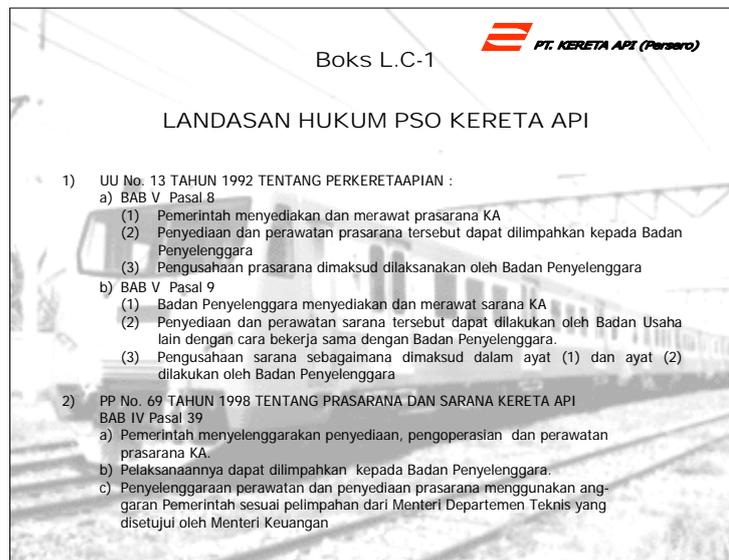
Kewajiban Pelayanan Publik (PSO) KAI

Latar Belakang

UU nomor 13/1992 tentang Perkeretaapian menetapkan bahwa:

- Pemerintah Pusat adalah pemilik rel kereta api dan semua prasarana yang terkait serta berkewajiban membiayai pengembangan dan perbaikannya.
- Sebuah perusahaan BUMN dapat memiliki gerbong kereta; mengoperasikan pelayanan penumpang dan barang; serta merawat dan mengoperasikan prasarana perkeretaapian atas nama Pemerintah.

Departemen Perhubungan (Dephub) bertindak sebagai pembuat kebijakan sektor dan sebagai regulator, sedangkan Kementerian Negara BUMN (MenNeg BUMN) mewakili Pemerintah sebagai pemegang saham tunggal dari PT Kereta Api Indonesia (KAI). KAI diharuskan untuk mengoperasikan pelayanan penumpang kelas ekonomi dengan tarif yang terjangkau yang ditetapkan oleh pemerintah, namun sebagai sebuah perusahaan Persero, juga didorong dan diwajibkan untuk mengoperasikan pelayanan lainnya secara komersil.³⁴ UU nomor 13 mengaskan BUMN untuk bertindak sebagai penyelenggara dan mengizinkan partisipasi sektor swasta hanya melalui perjanjian kerjasama.³⁵



Indonesia memiliki empat jaringan rel kereta api yang terpisah-pisah, satu di Jawa dan tiga lainnya berada di Sumatra. Total panjang jaringan adalah sekitar 4.200 km, dan hanya lebih dari 400 km merupakan jalur ganda (*double-tracked*). Hanya jalur komuter Jabotabek yang menggunakan listrik.³⁶ Jawa memiliki jaringan yang terluas, dengan panjang sekitar 2.900 km, dan menghasilkan sekitar sepertiga dari total pendapatan KAI. Jaringan ini utamanya adalah untuk pelayanan kereta api penumpang, dan di tahun 2004 menghasilkan pendapatan terbesar dari total pendapatan KAI dari pelayanan penumpang.

Jaringan-jaringan Sumatra memiliki panjang gabungan sekitar 1.300 km. Sistem di Sumatra Selatan merupakan yang paling luas dan penting diantara ketiga jaringan yang ada, dan pelayanan utamanya adalah angkutan barang. Lalu lintas utamanya adalah batu bara Suralaya, yang menghasilkan lebih dari 47% total pendapatan KAI dari angkutan barang dan 57% dari total tonne-km. Kedua jaringan yang

³⁴ KAI dulunya merupakan perusahaan umum (Perum Kereta Api atau Perumka) dan tidak berorientasi pada profit.

³⁵ Draft Undang-undang perkeretaapian yang baru sedang dipertimbangkan oleh DPR. Perubahan-perubahan mendasar yang termasuk didalamnya adalah penentuan peranan pemerintah daerah sesuai dengan Undang-undang dan otonomi daerah serta pengurangan batasan-batasan terhadap partisipasi swasta dengan berakhirnya konsep badan penyelenggara.

³⁶ Semua jaringan berukuran 1067mm gauge, sehingga menimbulkan keterbatasan yang signifikan pada kecepatan laju kereta api dan daya tampung gerbong.

lainnya merupakan kegiatan operasi yang kecil dan secara bersama menghasilkan kurang dari 4% total pendapatan KAI. Jaringan Sumatera Utara melayani angkutan penumpang dan juga barang (hasil perkebunan), sementara yang di Sumatera Barat operasinya yang masih ada adalah lalu lintas angkutan semen jarak pendek (15km). gauge



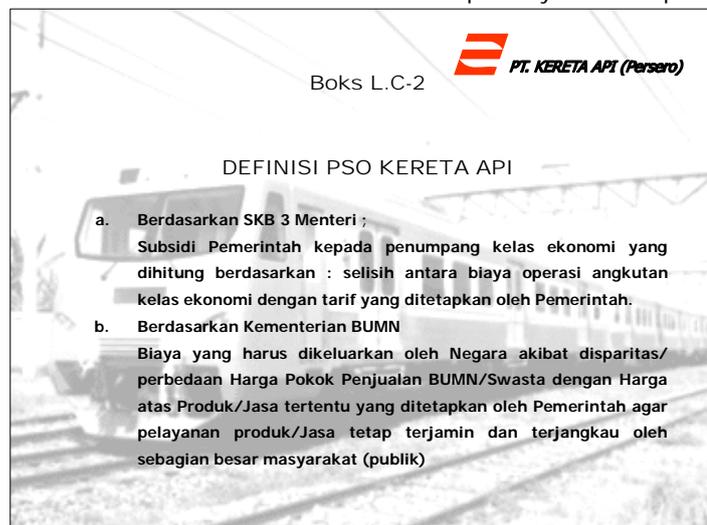
Selama beberapa tahun yang lalu, volume lalu lintas KAI tetap stabil sekitar 15 milyar penumpang-km dan 4.5 milyar tonne-km per tahun. Pada beberapa jalur, pertumbuhan lalu lintas dibatasi oleh adanya keterbatasan kapasitas rel dan gerbong, sementara di jalur lainnya kereta api telah kalah bersaing dengan

sarana transportasi lainnya. Pengembangan jalan toll mulai mempengaruhi pelayanan penumpang dan barang KAI jarak menengah, sementara itu maskapai penerbangan murah yang agresif mengganggu permintaan atas pelayanan penumpang kelas eksekutif dan bisnis jarak jauh.

Dewasa ini kereta api melayani hanya beberapa persen dari total penumpang antar kota dan aktifitas angkutan barang di Jawa dan Sumatera. Meskipun kereta api dianggap penting bagi jalur-jalur dan lalu lintas tertentu, namun total kegiatan transportasi KAI hanya sebanding dengan pertumbuhan setahun pada volume transportasi jalan Indonesia.

Produktifitas KAI sebanding dengan yang dimiliki oleh beberapa kereta-api penumpang yang sangat kecil yang dominan di wilayah Asia dan lainnya.³⁷ Namun, walaupun ada, hanya sedikit dari pelayanan komersilnya yang secara nominal menutupi seluruh biaya yang diperlukan untuk tetap bertahan ('going concern' basis), dan banyak yang gagal untuk menutupi biaya-biaya yang dapat dihindarkan (avoidable cost).

Lemahnya posisi keuangan KAI ditutupi oleh penggunaan nilai histories aktiva tetap untuk keperluan akuntansi keuangan dan manajemen. Bahkan sebelum krisis ekonomi dan terpuruknya nilai Rupiah, biaya penyusutan yang dikenakan sangat jauh dibawah biaya amortisasi asset yang sebenarnya. Sementara lebih dari dua pertiga gerbong keretanya berumur lebih dari dua puluh tahun, penyediaan penyusutan KAI tidak cukup untuk mendanai perbaikan besar-besaran apalagi untuk pembelian asset-asset pengganti. Pemerintah terus membiayai sebuah program terbatas dari investasi gerbong kereta, namun hal ini masih jauh dibawah level yang dibutuhkan untuk mempertahankan kapasitas untuk jangka waktu menengah.



Bertambahnya usia armada gerbong kereta, ditambah dengan ketidakcukupan dana untuk perawatan gerbong dan prasarana, telah menjadi penyebab memburuknya catatan kecelakaan kereta api serta kehandalan dan ketepatan waktu pelayanan.

³⁷ Misalnya dalam hal ketersediaan lokomotif, penggunaan jaringan, dan produktifitas tenaga kerja. Seperti yang sudah diperkirakan, kinerja KAI tertinggal dibandingkan kinerja Cina, India dan perkeretaapian besar lain yang memiliki usaha angkutan barang yang besar.

Kelemahan keuangan KAI juga menimbulkan masalah pada sumber daya manusianya. Rendahnya gaji yang ditawarkan KAI sehingga sulit menarik perhatian para manajer yang terampil dan teknisi spesialis; ketidakmampuannya untuk mendanai program-program yang tumpang tindih yang dianggap sebagai sebagai sebuah alasan untuk menindak kelebihan pegawai (*overstaffing*); dan ketidakmampuannya untuk membiayai kewajiban pembayaran pensiun, telah mengharuskan Pemerintah untuk ikut campur tangan agar pembayaran dapat dilakukan. Kelebihan pegawai merupakan masalah yang sangat nyata di Sumatera Barat, dimana hanya sejumlah kecil tenaga kerja yang produktif, seperti halnya juga pada kantor pusat besar KAI di Bandung. Jumlah tenaga kerja KAI telah berkurang selama kurun waktu 15 tahun dari jumlah lebih dari 50.000 menjadi jumlah yang sekarang sekitar 32.000. Hal ini umumnya berhasil dicapai melalui proses pensiun normal dan pembatasan penerimaan pegawai baru. Akibatnya, KAI memiliki tenaga kerja yang menua, dengan hanya kurang dari 8% pegawai yang berumur 30 tahun atau lebih muda, sedangkan 57% berusia 46 tahun atau lebih.

PSO KAI

Pernyataan Tujuan dan Kebijakan Pemerintah bagi Pengembangan Sektor Perkeretaapian tahun 1999, dimaksudkan untuk menangani permasalahan-permasalahan tersebut melalui program reformasi menyeluruh yang kegiatannya meliputi:³⁸

- Merubah Perumka menjadi Persero dan merestrukturasinya berdasarkan prinsip-prinsip '*line-of-business*';
- Melaksanakan mekanisme anggaran yang baru dimana:
 - Pemerintah memberikan kompensasi bagi KAI atas biaya-biaya yang pantas dari kewajiban pelayanan publiknya untuk mengoperasikan pelayanan kelas ekonomi dengan tarif sub-komersil yang ditetapkan oleh pemerintah (PSO);
 - Pemerintah memberikan kompensasi bagi KAI atas biaya yang pantas untuk pemeliharaan dan pengoperasian prasarana dasar perkeretaapian (IMO);
 - KAI (dan setiap operator swasta) membayar penggunaan prasarana melalui sebuah system yang disebut Track Access Charges / TAC (Biaya Penggunaan Rel) yang implementasinya terkait dengan sistem pengenaan biaya bagi pengguna jalan.³⁹
- Menilai kembali aktiva tetap KAI untuk menjamin agar akuntansi keuangan dan manajemennya

memberikan gambaran yang berarti tentang keadaan keuangan yang sebenarnya.



Pemerintah telah menetapkan sebuah Komite Koordinasi Antar Lembaga (IACC) tingkat tinggi dan kelompok kerja untuk memberi petunjuk dan mengawasi pelaksanaan perubahan-perubahan, sementara KAI mendirikan sebuah Satuan Tugas Restrukturisasi (RTF) untuk mengembangkan desain dan implementasi sebuah struktur perusahaan yang baru.

³⁸ Ini hanya merupakan sebagian dari daftar. Tindakan lainnya termasuk (a) penerbitan peraturan pelaksanaan yang telah tertunda lama bagi Undang-undang nomor 13, (b) penggunaan kebijakan-kebijakan yang lebih maju menyangkut keikutsertaan swasta, (c) penerapan 'scrapping program' bagi aktiva tetap dan persediaan yang sudah tidak produktif, (d) perbaikan terhadap prosedur-prosedur bagi keikutsertaan pihak swasta dan (e) penggabungan yang lebih baik antara rencana pengembangan prasarana Dephub dengan rencana perusahaan KAI. Proyek REP tersebut mengikutsertakan komponen-komponen yang bertujuan meningkatkan efisiensi dan kemampuan bersaing KAI, namun tidak semuanya diterapkan.

³⁹ Baik anggaran PSO maupun IMO nedaknya diklasifikasikan sebagai kewajiban pelayanan publik dibawah Undang-undang tentang BUMN tahun 2003.

Pelaksanaan agenda perubahan tersebut berjalan dengan sangat lambat:

- Setelah terjadi beberapa kali penundaan, Perumka di rubah menjadi KAI pada bulan Juni 1999. Proposal untuk pembentukan perusahaan dibuat pada tahun 1998 dan disetujui oleh Dewan Komisaris pada bulan November 2000. Walaupun beberapa unit usaha baru telah dibentuk sejak saat itu, perubahan-perubahan mendasar – misalnya pembentukan unit-unit usaha angkutan penumpang dan barang di Jawa serta unit usaha pemeliharaan prasarana dan operasi – masih belum dilaksanakan.⁴⁰
- Sebuah keputusan Bersama antara Depkeu, Bappenas, dan Dephub telah dikeluarkan pada tahun 1999 yang memberikan dasar hukum sementara bagi mekanisme anggaran PSO, IMO, dan TAC dan dilaksanakan oleh sebuah keputusan bersama tingkat esalon-I.⁴¹ Namun mekanisme yang baru tersebut belum diterapkan seperti yang dikehendaki, dan pemerintah telah menyediakan pembayaran tahunan 'lump sum' kepada KAI seperti yang dilakukannya sebelumnya kepada Perumka.
- Rincian rekomendasi bagi penilaian kembali aktiva tetap telah disiapkan oleh KAI, namun tidak dilaksanakan. Sebagai akibatnya, laporan keuangan tahunan KAI dan laporan lainnya terus menutupi keadaan keuangan yang sebenarnya.⁴²

Kurangnya kemajuan dalam hal ini dan hal-hal lainnya, membuat Bank Dunia menempatkan proyek REP pada rating 'tidak memuaskan' (*unsatisfactory*) dalam Laporan Penyelesaian Implementasinya (*Implementation Completion Report*).

Sekarang ini Pemerintah menyediakan pembayaran tunggal tahunan neto kepada KAI yang dimaksudkan untuk mewakili pembayaran PSO + IMO dikurangi dengan pembayaran TAC. Jumlah yang disediakan sangat rendah dibandingkan dengan hasil penghitungan dengan menggunakan metodologi yang disepakati; dan lebih baik dipandang sebagai tambahan aliran kas. Hal ini terlihat pada Tabel 1, yang menunjukkan jumlah yang pembayaran yang diusulkan dan yang disetujui serta hasil audit oleh BPK.

Tabel L.C-1
Pembayaran PSO, IMO dan TAC untuk Tahun 2000 – 2004

(Rp Miliar)

No	Uraian	USULAN	PENETAPAN	BPK (AUDITED)	KEKURANGAN PEMBIAYAAN
1	2	3	4	5	6 = 5 - 4
1.	TAHUN 2000	241.595	59.184	403.212	344.028
2.	TAHUN 2001	147.049	60.000	343.509	283.509
3.	TAHUN 2002	161.912	60.000	257.797	197.797
4.	TAHUN 2003	250.194	106.200	354.595	248.395
5.	TAHUN 2004	285.855	140.000	403.717	263.717
	Jumlah :	1,086.605	425.384	1,762.830	1,337.446

Sumber: KAI

⁴⁰ Perubahan yang paling penting sampai saat ini adalah penciptaan divisi Jabotabek. Sebuah divisi gerbong kereta juga sudah didirikan tetapi tidak berfungsi sebagaimana yang tertuang dalam rencana restrukturisasi.

⁴¹ Keputusan Menteri KM.19 Tahun 1999, No. 83/KMK.03/1999, No. KEP.024/K/03/1999, tentang Pembiayaan atas Pelayanan Umum Angkutan Kereta Api Penumpang Kelas Ekonomi, Pembiayaan atas Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Kereta Api serta Biaya atas Penggunaan Prasarana Kereta Api (PSO, IMO dan TAC). Keputusan di tingkat esalon I SKB Dirjend Hubdat, Dirjend Anggaran, Deputi KA Bappenas Bidang Prasarana No. SK.95/HK.101/DRJD/1999, No. KEP-37/A/1999, No. 3998/D.VI/06/1999, tentang Kriteria, Tolak Ukur, Prosedur dan Mekanisme Pembiayaan atas Pelayanan Umum Kereta Api Kelas Ekonomi, Biaya Perawatan dan Pengoperasian serta Biaya Penggunaan Prasarana Kereta Api.

⁴² Berdasarkan sistem rating MenNeg BUMN, KAI termasuk pada kelompok 'Sehat' (A) untuk tahun 2002-2004.

Kurangnya jumlah pembayaran menambah buruk posisi keuangan KAI yang sudah lemah dan dapat mengakibatkan terus munculnya permintaan kepada pemerintah untuk membiayai investasi gerbong kereta baru melalui PMN.

Isu-Isu Pelaksanaan

Empat isu utama yang perlu mendapat perhatian:

- Relevansi Keputusan Bersama Menteri;
- Perlakuan terhadap IMO;
- Penghitungan jumlah PSO, IMO dan TAC;
- Penilaian kembali aktiva tetap;
- Restrukturisasi perusahaan KAI;
- Tunggakan pembayaran PSO-IMO-TAC.

Keputusan Bersama Menteri. Keputusan Bersama Menteri dan peraturan-peraturan pelaksanaan yang lebih rendah ditandatangani jauh sebelum pemberlakuan Undang-undang nomor 19/2003 dan dikeluarkannya PP 45/2003. Karena keputusan tersebut tidak menetapkan peran Menteri Negara BUMN, maka hal ini tidak konsisten dengan aturan dalam PP 45/2005 dan hendaknya digantikan.

Perlakuan Terhadap IMO. IMO hendaknya diklasifikasikan sebagai sebuah PSO dibawah ketentuan Undang-undang nomor 19/2003. Karena itu KAI hendaknya menerima kompensasi atas dua PSOnya, yakni pelayanan kereta api kelas ekonomi dan kegiatan pemeliharaan dan pengoperasian prasarana dasar.

Penghitungan Jumlah PSO, IMO dan TAC. Isu yang masih tertunda mengenai sebuah peraturan yang baru, serta pembayaran PSO dan IMO hendaknya ditetapkan sesuai dengan Keputusan Bersama serta

Boks L.C – 4	
Formulasi PSO Kereta Api (Berdasarkan Kementerian BUMN)	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p>PSO = C (HPP - HPPem) + FN</p> <p>HPP = BPP + Margin + Pajak</p> </div>	
C	: Kapasitas Yang Disediakan Oleh Pemerintah
HPP	: Harga Pokok Penjualan
HPPem	: Harga Penjualan yang ditetapkan Pemerintah
FN	: Fasilitas Negara (sarana/prasarana yang harus disiapkan oleh negara)
BPP	: Biaya Pokok Produksi
<small>Catatan : Khusus di Indonesia FN hanya terdapat pada PT. KAI</small>	

peraturan pelaksanaan yang sudah ada. Pertimbangan perlu dilakukan menyangkut pembayaran margin jika Keputusan Bersama tersebut digantikan dengan sebuah peraturan baru berdasarkan PP 45/2005. Dapatlah dikatakan bahwa KAI hendaknya tidak membayar TAC pada saat sekarang karena Pemerintah belum menerapkan sistem pengenaan biaya kepada para pengguna jalan sesuai dengan yang ditetapkan dalam 'Pernyataan Tujuan-tujuan dan Kebijakan-kebijakan bagi Pengembangan sektor Perkeretaapian' tahun 2006.

Kurangnya jumlah pembayaran PSO dan IMO yang terus berlanjut akan menuntut Pemerintah untuk membiayai investasi-investasi baru melalui PMN dan dengan demikian beresiko menimbulkan masalah-masalah akuntabilitas.

Penilaian Kembali Aktiva Tetap. Rencana Penilaian kembali aktiva tetap KAI mengalami penundaan diantaranya karena ketidakmampuannya untuk membiayai kewajiban pajak yang terkait. Akibatnya laporan-laporan keuangannya tidaklah memberikan gambaran yang berarti tentang keadaan keuangan perusahaan yang sebenarnya atau tidak memberikan dasar yang kompeten untuk penentuan tarif atau penghitungan kompensasi PSO.

Restrukturisasi Perusahaan KAI. Organisasi usaha KAI Jawa, yang sedikit mengalami perubahan dari era Perjan, tidak menunjang terwujudnya kegiatan usaha berorientasi komersil yang efisien. Guna menangani masalah ini dan menyesuaikan struktur organisasi dengan fungsi kedua PSOnya, maka rencana restrukturisasinya melibatkan penciptaan unit-unit usaha yang terpisah bagi pelayanan penumpang antar kota, pelayanan komuter Jabotabek, pelayanan angkutan barang, serta pemeliharaan dan pengoperasian prasarana. Tanpa adanya restrukturisasi seperti ini, maka biaya kegiatan PSO tampaknya akan meningkat dari yang seharusnya.

Tunggakan Pembayaran PSO-IMO-TAC. Audit-audit yang dilakukan oleh BPK menunjukkan adanya tunggakan pembayaran dengan total sebesar Rp1.3 triliun untuk periode 2000-2004. Perlu diambil sebuah keputusan yang tegas untuk menentukan apakah tunggakan tersebut perlu dibayar kepada KAI. salah satu pilihan yang mungkin adalah menggunakan uang tersebut untuk membiayai, misalnya, pembayaran pajak atas penilaian kembali aktiva tetap dan untuk membiayai kebutuhan restrukturisasi yang sangat mendesak pada kegiatan usaha di Sumatera Barat.

Lampiran D

Kewajiban Pelayanan Publik (PSO) PELNI

Latar Belakang

PELNI, sebuah perusahaan pelayaran antar pulau milik negara berdiri pada tahun 1950. Selanjutnya pada tahun 1975 statusnya berubah menjadi sebuah PT (Persero) sampai sekarang.



Dok.: PT.PELNI

Selama tahun-tahun awal, PELNI utamanya merupakan penyedia jasa angkutan barang, namun usahanya berubah sejak awal tahun 80an ketika pemerintah memutuskan untuk menyediakan sejumlah armada angkutan penumpang yang besar buatan Jerman untuk dioperasikan oleh PELNI dalam wilayah antar pulau.⁴³ Ketergantungan PELNI pada jasa angkutan penumpang meningkat pada pertengahan/akhir tahun 80an, ketika deregulasi sektor kelautan – umumnya penghapusan struktur perijinan Jaringan Trayek Tetap dan Teratur (*Regular Liner service / RLS*) – telah meningkatkan persaingan dalam jasa transportasi barang melalui laut. Armada PELNI yang ada sekarang mencakup 22 kapal penumpang multi kelas, dengan kapasitas muat mulai dari 466 sampai 3.018 penumpang, dan 20 'combi' atau kapal multi-guna. Kapal-kapal ini mengangkut penumpang, kendaraan, barang dan peti kemas.

Selama awal/pertengahan tahun 90an, secara nominal PELNI memperoleh, meskipun hal ini karena kapal-kapal penumpangnya dibiayai dalam bentuk suntikan penyertaan modal pemerintah (PMP) dan subsidi bahan bakar mesin kapal dari pemerintah. Kemampuan pelayanan kapal-kapal penumpangnya juga sangat bergantung pada subsidi silang mulai dari layanan tarif kelas non-ekonomi yang relatif tinggi sampai layanan tarif kelas ekonomi yang rendah.

Sejak tahun 2000, pendapatan PELNI dari penumpang kapalnya telah mengalami penurunan karena kehadiran pesawat-pesawat yang berbiaya murah, yang secara cepat telah mengambil alih hampir semua penumpang kelas non-ekonomi PELNI dan mengakibatkan turunnya permintaan terhadap beberapa layanan kelas ekonominya. Kesulitan lain yang dihadapi berkaitan dengan meningkatnya biaya operasi kapal secara tajam menyusul dihapuskannya subsidi bahan bakar mesin kapal sedangkan persaingan dalam usaha angkutan barang melalui laut semakin menguat. Sebagai bagian dari upaya yang sedang dilakukan untuk

Boks L.D-1



PENGERTIAN / TUJUAN PSO PELNI

- Kewajiban Pelayanan Umum (PSO) Bidang Angkutan Penumpang Kelas Ekonomi Angkutan laut Dalam Negeri adalah kewajiban melaksanakan angkutan penumpang kelas ekonomi angkutan laut keseluruhan pelosok tanah air dengan tarif yang ditetapkan Pemerintah, sehingga memungkinkan masyarakat dapat bepergian dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kapal laut.
- Kompensasi PSO adalah kewajiban pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan penugasan pelayanan umum bidang angkutan laut penumpang kelas ekonomi dengan nilai sebesar selisih antara pendapatan yang diperoleh berdasarkan tarif yang ditetapkan pemerintah dengan biaya pokok penjualan pelayanan umum bidang angkutan penumpang kelas ekonomi angkutan laut dalam negeri.
- Biaya pokok penjualan pelayanan umum angkutan penumpang kelas ekonomi angkutan laut dalam negeri adalah semua biaya yang seharusnya dibebankan untuk penyelenggaraan pelayanan umum angkutan laut penumpang kelas ekonomi ditambah keuntungan dan pajak penghasilan.

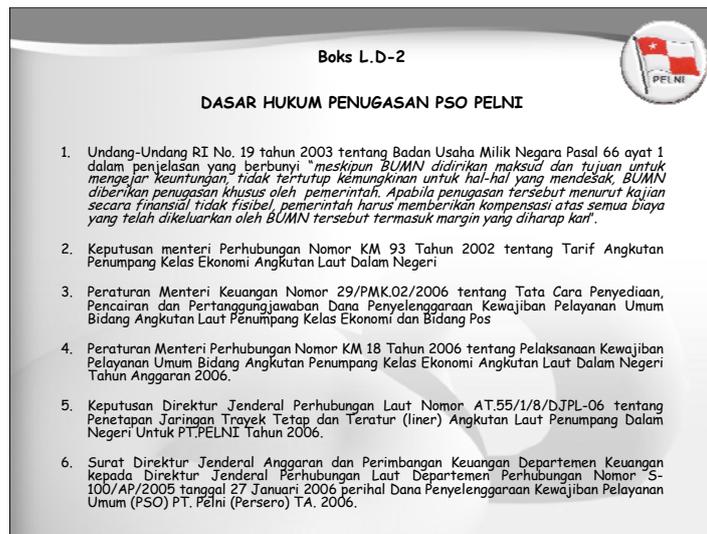
⁴³ PELNI juga mengoperasikan sejumlah usaha tambahan, termasuk bongkar muat dan ekspedisi barang.

merombak kegiatan operasinya, PELNI telah menyumbangkan dua dari kapal-kapal penumpangnya yang besar kepada Angkatan Laut⁴⁴ dan telah mengubah beberapa kapal lainnya agar dapat mengangkut lebih banyak kendaraan dan kargo.

PSO PELNI

Berbeda dengan PLN, KAI atau POSINDO, PELNI tidak diberikan posisi monopoli oleh peraturan yang ada. Dasar hukum bagi PELNI untuk menerima kompensasi berasal dari Undang-Undang Kelautan tahun 1993, yang mengharuskan bahwa tarif pelayanan penumpang kelas ekonomi ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan masyarakat, dan Keputusan Menteri Komunikasi nomor 93 tahun 2002,⁴⁵ yang menetapkan tarif kelas ekonomi di bawah biaya penyediaan jasa PELNI.

PELNI mulai menerima pembayaran PSO pada tahun 2003 saat sejumlah Rp.80 milyar disetujui dalam APBN-P 2003. Jumlah PSO yang



diijinkan kepada PELNI terus meningkat dan mencapai Rp.650 milyar pada APBN-P 2006, namun tetap masih sangat jauh dibawah jumlah yang diusulkan oleh PELNI. Rinciannya dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel L.D-1
Usulan, Anggaran dan Realisasi Pembayaran PSO kepada PELNI

Year	Proposed	Budget Approved			Actual Paid	BPK Audit Result	Ports Served
		APBN	APBN-P	Total			
2003	319		80	80	80	185	71
2004	361	100	120	220	220	218.5	72
2005	418	250	105	355	355	373	79
2006	912	400	250	650	?	?	82
2007	1,000	450	?	?	?	?	91

⁴⁴ KM Kambuna dan KM Rinjani, masing-masing dibuat di Jerman dan dioperasikan pada tahun 1984 dan masing-masing mampu mengangkut sekitar 1.700 penumpang.

⁴⁵ Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 93 Tahun 2002 tentang Tarif Angkutan Penumpang Kelas Ekonomi Angkutan Laut Dalam Negeri.

Dasar untuk melakukan perhitungan, pembayaran, pengawasan, dan pelaporan mengenai PSO PELNI diatur dengan peraturan-peraturan berikut:

- Keputusan Menteri Keuangan nomor 29/PMK.02/2006 tentang Tata Cara Penyediaan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Keuangan Dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Umum (PSO) Bidang Angkutan Laut Penumpang Kelas Ekonomi dan Bidang Pos;⁴⁶
- Keputusan Menteri Perhubungan KM 18/2006 tentang Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Umum Bidang Angkutan Penumpang Kelas Ekonomi Angkutan Laut Dalam Negeri untuk tahun anggaran 2006;⁴⁷
- Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor AT.55/1/8/DJPL-06 tentang Penetapan Jaringan Trayek Tetap dan Teratur (liner) Angkutan Laut Penumpang Dalam Negeri Untuk PT.PELNI Tahun 2006;⁴⁸

Boks L.D-3	
PERHITUNGAN PSO (MENGACU FORMULASI KEMENTERIAN BUMN)	
FORMULASI (MENGACU KEMENTERIAN BUMN)	
PSO = C (HPP – HPPem) + FN	
HPP = BPP + Margin + Pajak	
C	: Kapasitas Kelas Ekonomi Yang Disediakan Oleh Operator/Kapasitas Produksi Jasa (Jarak x Kapasitas Angkut X LF%) (pax-mile)
HPP	: Harga Pokok Penjualan (Rp/pax-mile)
HPPem	: Harga Penjualan yang ditetapkan Pemerintah (Tarif kelas ekonomi) (Rp/pax-mile)
FN	: Fasilitas Negara atau sarana/prasarana yang harus disiapkan oleh negara (Rp)
BPP	: Biaya Pokok Produksi (Rp/pax-mile)
Catatan : Untuk pelayaran FN adalah Uang Rambu	

Kapal-kapal penumpang milik PELNI yang ada sekarang menyinggahi sekitar 80 pelabuhan dan melayani sekitar 1.300 rute pelayaran, dengan panjang rute mulai dari sekitar 1.800 sampai 7.600 mil. Sekitar 99% dari rute pelayaran tersebut dianggap tidak komersil. Rute pelayaran yang dilayani oleh kapal-kapal penumpang dapat dilihat pada Tabel L.D - 2.

Isu-isu Pelaksanaan

3 hal utama yang perlu disebutkan adalah:

- Jumlah dan waktu pelaksanaan pembayaran dana kompensasi PSO;
- Ketentuan pelaporan dan verifikasi;
- Persoalan-persoalan struktural yang mendasar.

Jumlah dan waktu pelaksanaan pembayaran dana kompensasi PSO. Sejak tahun 2003 sampai 2006, jumlah dana kompensasi PSO yang disetujui dalam APBN telah ditetapkan jauh dibawah perkiraan jumlah yang diharapkan oleh PELNI. Setiap tahun tambahan kompensasi telah diberikan melalui APBN-P. Hasil audit BPK untuk tahun 2004 dan 2005 menunjukkan bahwa estimasi awal PELNI terlalu tinggi, sedangkan jumlah yang disetujui dalam APBN terlalu rendah, dan bahwa jumlah yang tertuang dalam

⁴⁶ Peraturan Menteri Keuangan Nomor 29/PMK.02/2006 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan dan Pertanggungjawaban Dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Umum Bidang Angkutan Laut Penumpang Kelas Ekonomi dan Bidang Pos. Peraturan Menteri dilaksanakan melalui Surat Direktur Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan kepada Direktur Jenderal Perhubungan Laut Departemen Perhubungan Nomor S-100/AP/2005 tanggal 27 Januari 2006 perihal Dana Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Umum (PSO) PT. Peln (Persero) TA. 2006.

⁴⁷ Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 18 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Kewajiban Pelayanan Umum Bidang Angkutan Penumpang Kelas Ekonomi Angkutan Laut Dalam Negeri Tahun Anggaran 2006

⁴⁸ Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor AT.55/1/8/DJPL-06 tentang Penetapan Jaringan Trayek Tetap dan Teratur (liner) Angkutan Laut Penumpang Dalam Negeri Untuk PT. PELNI Tahun 2006

APBN-P telah sesuai. Kurangnya penyediaan dana kompensasi awal serta waktu pembayarannya telah berdampak pada kesulitan aliran kas bagi PELNI.

Ketentuan-ketentuan pelaporan dan verifikasi. PELNI diwajibkan untuk menyiapkan laporan per kuartal tentang pelaksanaan pelayanan PSO serta menyiapkan pernyataan terpisah mengenai layanan PSO dan non-PSO pada laporan tahunannya. Laporan kuartalan tersebut akan diverifikasi oleh Dephub dan Depkeu, melalui inspeksi kapal yang dilakukan oleh team Dephub dan pelaksanaan tinjauan terhadap laporan kuartal oleh tim gabungan Dephub-Depkeu. Tinjauan verifikasi merupakan proses yang cukup memakan waktu, namun tidak secara nyata memberikan banyak masukan untuk hasil audit tahunan yang dilakukan oleh BPK. Dapatlah dikatakan bahwa sumberdaya yang digunakan untuk verifikasi sebaiknya digunakan untuk membiayai survey terhadap para penumpang guna mendapatkan gambaran yang lebih jelas mengenai pola-pola perjalanan dan situasi-situasi yang dihadapi oleh mereka yang menggunakan jasa PELNI.

Persoalan-persoalan struktural yang mendasar. Kapal-kapal penumpang PELNI tidaklah tepat untuk melakukan peran yang sekarang ini dilakoninya. Contohnya adalah kapal-kapal besar yang melayani rute-rute pelayaran sirkuler yang panjang, yang mengaruskan mereka menyinggahi banyak pelabuhan kecil dimana relatif hanya ada sedikit penumpang yang naik atau turun dari kapal. Hal ini sangat tidak efisien dan mahal, lagipula secara *de facto*, dana kompensasi PSO digunakan untuk mendukung kelanjutan operasi armada yang ada daripada untuk memberikan pelayanan dasar tertentu kepada kelompok target pengguna jasa. Karena itu diusulkan bahwa dengan menjalin konsultasi dengan Menko dan Depkeu, Dephub diharapkan untuk melakukan tinjauan guna: (a) secara lebih baik menentukan dasar untuk mensubsidi transportasi penumpang antar pulau dan menentukan wilayah dan kelompok masyarakat mana yang akan menjadi target; dan (b) mengidentifikasi dan mengevaluasi kemungkinan alternatif untuk melayani kebutuhan-kebutuhan tersebut.⁴⁹ Karena persaingan dengan armada angkutan lain yang lebih murah terus meningkat, maka dengan melakukan konsultasi dengan MenNeg BUMN dan Depkeu, PELNI disarankan untuk mengeksplorasi pilihan-pilihan alternatif untuk melakukan restrukturisasi perusahaan.

⁴⁹ Pilihan-pilihan yang ada haruslah termasuk mengontrakkan jasa pelayanan tertentu kepada operator swasta berdasarkan kontrak multi tahunan, dengan kriteria evaluasi tender sebesar jumlah subsidi minimum.

Tabel L.D-2
Rute-rute Kapal Penumpang PELNI Tahun 2006



RUTE KAPAL PENUMPANG
(SK Ditjen Perla no. AT.55/I/8/DJPL-06)

No	Nama Kapal	Kap Ekonomi	jarak	Trayek
1	KM.Umsini/ KM.Kerinci	777 pax	2.773 mile 2.107 mile	Trayek A. Baus- Makassar- Balikpapan- Pantoloan- Tolitoli- Nunukan-Tarakan- Balikpapan- Makassar Balikpapan- Makassar- Baus Trayek B. Baus- Makassar- Pares- Nunukan-Tarakan- Balikpapan-Pares-Makassar- Baus
2	KM.Kelud	864 pax	1.820 mile	Tg.Priok-Batam-Tg.Balai-Belawan-Tg.Balai-Batam-Tg.Priok
3	KM.Tidar	1.554 pax	4.477 mile	Surabaya-Pares-Ptloan-Nunukan-Tarakan-Balikpapan-Pares-Surabaya-Makassar-Balikpapan-Tarakan-Ptloan-Makassar-Surabaya
4	KM.Dobonsolo	1.554 pax	4.695 mile	Kijang-Tg.Priok-Surabaya-Pares-Balikpapan-Pantoloan-Tolis-Tarakan-NunukanTolis-Pantoloan-Balikpapan-Pares-Makassar-Surabaya-Tg.Priok-Kijang
5	KM.Ciremai	1.554 pax	5.152 mile	Kijang-Tg.Priok-Surabaya-Makassar-Baus-Ambon-Banda-Tual-Kaimana-Faks-Tual-Banda-Ambon-Baus-Makassar-Surabaya-Tg.Priok-Kijang
6	KM.Lambelu	1.264 pax	4.746 mile	Bitung-Ternate-Namlea-Ambon-Baus-Makassar-Surabaya-Tg.Priok-Kijang-Tg.Priok-Surabaya-Makassar-Baus-Ambon-Namlea-Bitung
7	KM.Bukitsiguntang	1.264 pax	4.486 mile	Tg.Priok-Surabaya-Makassar-Baus-Ambon-Banda-Tual-Faks-Sorong-Faks-Tual-Banda-Ambon-Kupang-Surabaya-Tg.Priok
8	KM.Sinabung	864 pax	5.398 mile	Tg.Priok-Semarang-Makassar-Baus-Banggai-Bitung-Ternate-Sorong-Manokwari-Biak-Jayapura-Serui-Biak-Manokwari-Sorong-Ternate-Bitung-Banggai-Baus-Makassar-Tg.Priok
9	KM.Dorolonda	2.026 pax	4.792 mile	Surabaya-Makassar-Ambon-Faks-Sorong-Manokwari-Nabire-Serui-Jayapura-Serui-Nabire-Manokwari-Sorong-Faks-Ambon-Baus-Makassar-Surabaya
10	KM.Labobar	3.018 pax	5.012 mile	Tg.Priok-Surabaya-Makassar-Sorong-Manokwari-Nabire-Jayapura-pp
11	KM.Nggapulu	2.103 pax	5.832 mile	Tg.Priok-Surabaya-Balikpapan-Pantoloan-Bitung-Ternate-Sorong-Manokwari-Nabire-Serui-Biak-Jayapura-pp
12	KM.Lawit	915 pax	3.450 mile	Semarang-Pontianak-Tg.Pandan-Tg.Priok-Padang-Nias-Sibolga-Padang-Tg.Priok-Tg.Pandan-Pontianak-Semarang



RUTE KAPAL PENUMPANG
(SK Ditjen Perla no. AT.55/I/8/DJPL-06)

No	Nama Kapal	Kap Ekonomi	jarak	Trayek
13	KM.Leuser	915 pax	2.588 mile	Tg.Priok-Tg.Pandan-Pontianak-Semarang-Kumai-Surabaya-Sampit-PP
14	KM.Bukitraya	915 pax	4.046 mile	Tg.Priok-Blinyut-Kijang-Letung-Tarempa-Natuna-Midai-Serasan-Pontianak-Surabaya-Sampit-PP
15	KM.Binaiya	915 pax	3.277 mile	Semarang-Kumai-Surabaya-Kumai-Semarang-Sampit-Surabaya-Batulicin-Pares-Samarinda-Pares-Batulicin-Surabaya-Sampit-Semarang
16	KM.Sirimau	915 pax	3.975 mile	Kijang-Blinyut-Tg.Priok-Semarang-Batulicin-Makassar-Larantuka-Kalabahi-Kupang-Larantuka-Makassar-Batulicin-Semarang-Tg.Priok-Blinyut-Kijang
17	KM.Awu	915 pax	3.857 mile	Benoa-Lembar-Waingapu-Ende-Kupang-Kalabahi-Lewoleba-Maumere-Makassar-Pares-Tarakan-Nunukan-Pares-Makassar-Maumere-Larantuka-Lewoleba-Kupang-Ende-Waingapu-Benoa
18	KM.Tilongkabila	915 pax	3.066 mile	Benoa-Lembar-Bima-Labuanbajo-Makassar-Baus-Raha-Kendari-Kolonedale-Luwuk-Gorontalo-Bitung-Gorontalo-Luwuk-Kolonedale-Kendari-Raha-Baus-Makassar-Labuanbajo-Bima-Lembar-Benoa
19	KM.Kelimutu	915 pax	7.630 mile	Balikpapan-Makassar-Baubau-Wanci-Ambon-Saumlaki-Tual-Dobo-Timika-Agats-Merauke-Timika-Kaimana-Fakfak-Sorong-Bitung-Sorong-Fakfak-Kaimana-Timika-Merauke-Agats-Timika-Dobo-Tual-Saumlaki-Ambon-Wanci-Baubau-Makassar-Balikpapan
20	KM.Tatamailau	915 pax	7.051 mile	Surabaya - Benoa - Bima - Maumere - Kupang - Saumlaki - Tual - Dobo - Timika - Merauke - Timika - Kaimana - Fakfak - Sorong - Bitung - Sorong - Fakfak - Kaimana - Timika - Merauke - Timika - Dobo - Tual - Saumlaki - Kalabahi - Kupang - Maumere - Bima - Benoa - Surabaya
21	KM.Pangrango	466 pax	3.576 mile	Surabaya-Sampit-Semarang-Ketapang-PP Surabaya-Bima-Waingapu-Ende-Sabu-Kupang-PP
22	KM.Sangiang	466 pax	2.712 mile 2.712 mile	Trayek A. Bitung - Uluksia - Tahuna - Lirung - Karatung - Miangas - Karatung - Lirung - Tahuna - Uluksia - Bitung - Ternate - Babang - Gebe - Buli - Tobelo - Bitung - Ternate - Sanana - Namlea - Ambon - Ternate - Bitung Trayek B. Bitung - Uluksia - Tahuna - Lirung - Karatung - Miangas - Karatung - Lirung - Tahuna - Uluksia - Bitung - Tobelo - Buli - Gebe - Babang - Ternate - Bitung - Ternate - Ambon - Namlea - Sanana - Ternate - Bitung

Lampiran E

Kewajiban Pelayanan Publik (PSO) POSINDO

Latar Belakang

POSINDO didirikan pada tahun 1746, dan kemudian dirubah bentuknya menjadi sebuah Perseroan terbatas pada tahun 1995. Kegiatan usaha utamanya adalah mengumpulkan dan mengantarkan surat-surat di seluruh Indonesia. Namun seiring dengan waktu telah diperkenalkan pula beberapa layanan lainnya.

Selama masa pemerintahan Soeharto, sejumlah besar investasi disalurkan untuk mendirikan dan meningkatkan kantor-kantor cabang serta meningkatkan sumber daya manusia. Sekarang ini POSINDO telah memiliki 3.468 kantor pos tetap dan sebagai tambahan mengoperasikan juga sejumlah 3.512 unit pos bergerak pada sebelas wilayah usahanya.

Kemampuan keuangan perusahaan telah mengalami keterpurukan yang serius selama dekade lalu dengan meningkatnya kompetisi dari dua sumber utama:

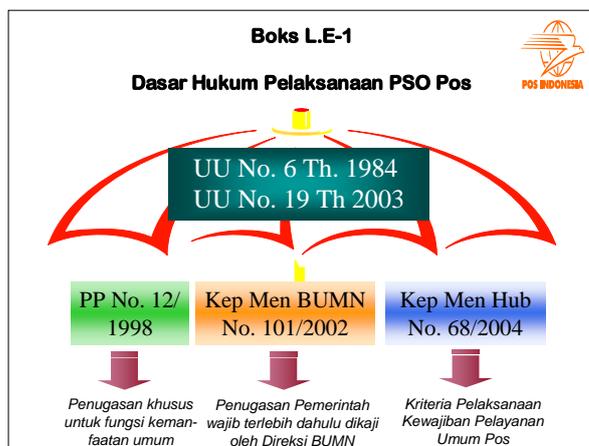
- *Teknologi komunikasi baru.* meningkatnya penggunaan telepon seluler, internet dan layanan fax, ditambah dengan pesan SMS yang berbiaya murah, telah menurunkan jumlah surat yang dikirimkan melalui pos dari jumlah yang sebelumnya.;
- *Layanan pengantaraan barang dalam negeri.* meningkatnya jumlah perusahaan jasa pengantaran barang telah mengakibatkan POSINDO kehilangan sejumlah besar proporsi bisnis dalam jalur pengiriman surat yang dahulunya memberikan subsidi silang bagi daerah pedesaan.

Sebagai akibatnya, banyak kantor pos diluar wilayah-wilayah perkotaan utama yang sekarang hanya melayani sedikit surat setiap harinya.



Dok.: Asdep V

PSO POSINDO



Indonesia merupakan salah satu anggota *Universal Postal Union* dan secara bersama dengan para anggota lainnya telah berkomitmen untuk mengadopsi dan mengaplikasikan standard minimum tertentu menyangkut penyediaan pelayanan pos universal. Hal ini diantaranya terkait dengan ketersediaan infrastruktur, penyediaan jasa untuk semua lokasi dalam dan luar negeri, penggunaan tarif standard, dan upaya mempertahankan level kinerja yang realistis. Komitmen nasional tertuang dalam Undang-undang nomor 6/1984 tentang Pos dan Peraturan Pemerintah nomor 37/1985 tentang Post.⁵⁰

⁵⁰ UU nomor 6 /1984 menyatakan bahwa layanan pos negara harus dikendalikan oleh Negara untuk melindungi kepentingan umum dan menjamin ketersediaan layanan pos yang universal.

Disamping mewajibkan POSINDO memenuhi kewajiban pelayanan publiknya (PSO) menyangkut layanan pos (surat dan paket), Pemerintah telah juga menugaskan POSINDO untuk menyediakan layanan-layanan tertentu melalui kantor-kantornya, yang antara lain meliputi:

- Weselpos;
- Penjualan meterai dan penjualan formulir akta jual beli tanah;
- Pembayaran pensiun bagi pegawai negeri dan militer;
- Tabungan;
- Distribusi pembayaran Jaring Pengamanan Sosial (JPS).

Boks L.E-2



Konsep Perhitungan Kebutuhan PSO

- Pada dasarnya PSO dan subsidi dapat dilaksanakan langsung oleh Negara atau melalui BUMN/Swasta.
- PSO adalah biaya yang harus dikeluarkan oleh negara sebagai akibat adanya disparitas atau perbedaan harga pokok penjualan BUMN/Swasta dengan harga atas produk/jasa tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah agar pelayanan produk/jasa tetap terjamin dan terjangkau oleh sebagian besar masyarakat (publik).

Skema PSO yang digunakan mengatur bahwa POSINDO akan diberikan kompensasi atas kerugian yang terjadi dalam pengoperasian kantor-kantor Kantor Pos Cabang Luar Kota (KPCLK), yang sekarang ini berjumlah 2.341 buah. Jumlah PSO yang dialokasikan dalam APBN / APBN-P adalah jumlah maksimum, dan POSINDO diwajibkan untuk mengembalikan dana-dana jika hasil audit BPK menetapkan bahwa kerugian aktual lebih rendah daripada jumlah alokasi tersebut.

Berikut ini adalah dasar yang digunakan untuk menghitung kerugian KPCLK:

Boks L.E-3

Formulasi Perhitungan PSO Pos

$$\text{PSO} = \{[C \times (\text{HPP} - \text{Hppem})] - \{LF \times (\text{HPP} - \text{Hppem})\}$$

$$\text{PSO} = (C - LF) (\text{HPP} - \text{Hppem})$$

↓

Keterangan:

C : Kapasitas produksi terpasang
 LF : Kapasitas produksi terpakai
 HPP : BPP + Margin
 BPP : Biaya Pokok Produksi
 Hppem : Harga Penjualan yang ditetapkan Pemerintah

- Pendapatan termasuk dari layanan-layanan PSO dan non-PSO;
- Biaya-biaya yang relevan termasuk biaya tenaga kerja, biaya operasi, transportasi, biaya pemeliharaan, dan penyusutan.

Pembayaran kepada POSINDO dibuat per kuartal menyusul adanya inspeksi verifikasi gabungan oleh team-team dari Departemen Komunikasi dan Informasi, dan Departemen Keuangan, dengan penyesuaian akhir (jika ada) dibuat berdasarkan audit khusus oleh BPK.⁵¹

Isu-isu Pelaksanaan

Empat isu utama yang perlu disebutkan adalah:

- Anggaran PSO ditetapkan rendah, yang berakibat pada kurangnya pemeliharaan terhadap gedung-gedung dan fasilitas-fasilitas;
- Prosedur pembayaran yang digunakan berakibat pada lambatnya pencairan dana dan menyebabkan masalah aliran kas bagi POSINDO;
- Prosedur-prosedur verifikasi yang digunakan mengakibatkan penundaan pembayaran tidak memberi nilai padahal padahal proporsi mayoritas biaya-biaya yang dikeluarkan oleh POSINDO adalah tetap dalam jangka pendek dan jumlah akhir yang dibayarkanpun akan diaudit juga oleh BPK;
- Kinerja keuangan POSINDO dapat mengalami penurunan lebih jauh karena penggunaan internet dan telepon seluler di daerah pedesaan terus mengalami peningkatan.

⁵¹ Audit BPK untuk terhadap PSO POSINDO tahun 2004 diselesaikan pada bulan Desember tahun 2005.

Kriteria pelaksanaan PSO ditetapkan dalam Keputusan Menteri Komunikasi nomor 68 tahun 2004.

Evolusi pembayaran PSO kepada POSINDO dirangkum dalam Tabel L.E - 1.

Tabel L.E-1
Pembayaran PSO kepada POSINDO tahun 2003 - 2007

Tahun	Rp. Milyar			Biaya PSO Yang Diaudit BPK
	Usulan POSINDO	Jumlah Disetujui	Jumlah Dibayar	
2003	101.1	80.0	80.0	85.61
2004	115.1	115.1	115.1	118.12
2005	161.8	113.0	113	129.3
2006	200.0	115.0	28.75*	
2007	150.0			

Sumber: POSINDO

* Sampai Kuartal III

Level anggaran-anggaran PSO. Anggaran PSO seharusnya ditetapkan pada level yang memungkinkan adanya perawatan yang memadai terhadap gedung-gedung dan fasilitas-fasilitas dasar dan bagi penggantian peralatan yang telah mencapai akhir umur ekonomisnya. Pertimbangan perlu diberikan terhadap penilaian kembali aktiva tetap agar penyusutan dapat mencerminkan biaya amortisasi yang sebenarnya. Karena POSINDO tidak akan mampu untuk membiayai kewajiban pajak terkait, maka hal ini perlu ditangani sebagai bagian dari restrukturisasi perusahaan yang lebih luas.

Prosedur-prosedur pembayaran dan verifikasi. Pertimbangan perlu diberikan pada percepatan pembayaran PSO dan penyelenggaraan verifikasi tunggal pada pertengahan tahun oleh Departemen Komunikasi dan Informasi, dan Departemen Keuangan.

Prospek-prospek bisnis POSINDO. Permasalahan-permasalahan yang sekarang dihadapi oleh POSINDO juga dialami oleh organisasi-organisasi pos di banyak negara lain. Karena cakupan peningkatan volume bisnis yang ada cukup terbatas, maka pertimbangan yang teliti harus diberikan kepada pilihan-pilihan untuk menurunkan biaya-biaya (misalnya: menjual lisensi layanan [franchising] kepada toko-toko atau wartel-wartel), untuk menciptakan sumber-sumber pendapatan baru (misalnya: menyewakan ruang gedung KPCLK yang tidak dibutuhkan), atau untuk merubah tingkat standar pelayanan.⁵²

⁵² Kedua opsi ini sedang diterapkan di luar negeri. Misalnya kantor-kantor pos Australia menjual beragam alat-alat tulis kantor, hadiah, dan barang-barang lainnya, sementara di Inggris kebanyakan kantor pos kecil telah disewakan kepada toko-toko kecil atau berlokasi di dalam toko-toko kecil (biasanya agen koran atau toko biasa).